

3 1761 11553465 3

Government
Publications



Preventing Deceptive Communications with Electors


Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada
Following the 41st General Election

CA1
EO
2013P62

EC 94364 (03/2013)

The logo for Elections Canada, featuring a stylized 'X' with a maple leaf on the left.

Elections Canada
www.elections.ca



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115534653>



Preventing Deceptive Communications with Electors

Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada
Following the 41st General Election



Library and Archives Canada Cataloguing in Publication

Elections Canada

Preventing deceptive communications with electors – Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada following the 41st general election

Text in English and French on inverted pages.

Available also on the Internet.

ISBN 978-1-100-54522-6

Cat. No.: SE3-78/2013

1. Canada. Parliament — Elections.
2. Elections — Canada.
3. Elections — Corrupt practices — Canada.
4. Political campaigns — Canada.
5. Canada. Parliament — Elections, 2011.
6. Election law — Canada.
- I. Title.
- II. Title: Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada following the 41st general election.
- III. Title: Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 41^e élection générale.

JL193 E43 2013

324.60971

C2013-980030-1E

© Chief Electoral Officer of Canada, 2013

All rights reserved

Printed in Canada

For enquiries, please contact:

Public Enquiries Unit
Elections Canada
257 Slater Street
Ottawa, Ontario
K1A 0M6
Tel.: 1-800-463-6868
Fax: 1-888-524-1444 (toll-free)
TTY: 1-800-361-8935
www.elections.ca





The Chief Electoral Officer • Le directeur général des élections

March 26, 2013

The Honourable Andrew Scheer
Speaker of the House of Commons
Centre Block
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

Please find enclosed my report *Preventing Deceptive Communications with Electors – Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada Following the 41st General Election*.

This report is in response to incidents that occurred during the 41st general election of May 2, 2011, involving deceptive communications with electors. The report is made pursuant to section 535 of the *Canada Elections Act* and proposes amendments that, in my opinion, are desirable for the better administration of the Act.

Under section 536 of the Act, the Speaker shall submit this report to the House of Commons without delay.

Yours truly,

Marc Mayrand
Chief Electoral Officer

Table of Contents

Introduction.....	7
1. Chronology of Events	9
2. Legal Context	15
3. Investigation Challenges.....	25
4. Recommendations	29
Conclusion	41
Annex	43

This report is in response to incidents that occurred during the 41st general election of May 2, 2011, involving deceptive communications with electors. While the investigation by the Commissioner of Canada Elections remains ongoing and the full scope of these incidents as well as the identity of persons involved remain to be established, the nature of the conduct that took place is well known. The public reaction to those incidents demonstrates the importance that Canadians attach to the integrity of their electoral process and the need to take steps to prevent a recurrence of such tactics in the future.

This report is the first of two thematic recommendations reports following the 41st general election. Given the importance of the matters at stake and the need to implement measures in time for the next general election, it was necessary to deal immediately with the issue of deceptive communications. A subsequent report will more broadly address the need to review and modernize the compliance and enforcement mechanisms in the *Canada Elections Act* with a view to making them more effective and better tailored to the regulatory nature of the regime. We plan to present this second report in the spring of 2014.

As indicated to the Standing Committee on Procedure and House Affairs on March 29, 2012, the purpose of this first report is to examine preventive and enforcement measures that should be taken to deal with deceptive communications. While some of the measures proposed in the report are administrative, the majority require legislative changes.

The report builds on a discussion paper released in early November 2012. In preparing the report, Elections Canada consulted Canadian electors and used the discussion paper to engage political parties as well as experts on the matters at play. The aim was to capture their concerns and insights with respect to communications with electors by Elections Canada and political entities, in the context of the electoral process.

A firm was retained to conduct a telephone survey with 1,011 electors within the general population. The purpose of the survey was to evaluate the opinions and attitudes of electors on a number of questions related to communications with electors. That survey was conducted from November 21 to December 2, 2012. The full report on the survey may be found on Elections Canada's website at www.elections.ca.

As well, Elections Canada entered into a contract with the Institute for Research on Public Policy (IRPP), a think tank based in Montréal, to convene and facilitate a day-long roundtable discussion with experts and practitioners from a range of disciplines. The purpose of this roundtable was to provide information and advice to the Chief Electoral Officer on how the Canadian electoral process could be improved in the future. A link to the report of the IRPP may also be found on Elections Canada's website at www.elections.ca.

In responding to the events that took place at the last election, it is important to achieve a proper balance between competing values and interests. New technology offers tremendous opportunities for political parties and candidates to gather information, in order to target and

reach out to electors. More importantly, for electors, communications from and with candidates and parties are fundamental to their effective participation in the electoral process, which is the very essence of the right to vote. In both the survey of electors and the roundtable discussion, it was broadly recognized that the ability to effectively communicate with electors is critical. At the same time, however, Canadians and experts strongly endorse the view that respect for the privacy of electors and the preservation of trust in the integrity of the electoral process are essential.

In this regard, our regime needs to be improved. While political parties and candidates must continue to be able to communicate with electors effectively, measures are required to provide basic privacy protections and help prevent deceptive communications.

As well, the challenges experienced in investigating the deceptive calls that were made during the 41st general election have demonstrated the need for better tools to assist the Commissioner in conducting investigations. Recommendations are made in this report for tools that are already available in the federal context for other regulatory regimes and that are available to a number of electoral management bodies in other jurisdictions.

Of course, legislative measures alone cannot prevent improper conduct from taking place. All participants in the electoral process have a responsibility to act in a manner that respects and promotes democratic values and the rule of law.

For electors, the revelation of various scandals, at both the federal and provincial levels, involving illicit fundraising methods, abuse of spending limits and deceptive communications tactics, raises disturbing questions. The issue is not simply one of compliance with legal requirements, but also respect for values of fair play. The line separating conduct that is a normal part of a healthy and vigorous electoral competition from conduct that undermines the legitimacy of the election is at risk of becoming increasingly blurred and uncertain.

In this regard, the fact that, in the context of the survey referred to above, electors are more likely to indicate that they have not very much confidence (46%) or no confidence (10%) in federal political parties should be of concern to all. For this reason, the report goes beyond strict concerns over legal requirements and recommends that consideration be given to the adoption of codes of conduct by political parties that would set out rules of behaviour for political parties and their supporters.

But codes of conduct are not enough. The electoral legislation must be sufficiently robust, not only in terms of the penalties but also of the tools available to effectively uncover acts of wrongdoing. If it is not, there is a real danger that participants will increasingly take the position that it is more advantageous to ignore the rules than to respect them, particularly if they are under the impression that their opponents are not abiding by these rules. While trust in the electoral process remains high (85% as per the survey of electors), it should not be taken for granted. Ultimately, what is at stake is the ability of the electoral process to play its fundamental role of legitimizing political power.

1. Chronology of Events

The recommendations contained in this report aim to address various forms of deceptive communications with electors and are not restricted to the specific acts that took place in the 41st general election. Nonetheless, it is important to provide the context that gave rise to this report and the recommendations it puts forward. This part of the report reviews what the investigation has so far publicly disclosed about what happened in Guelph and in other electoral districts, as well as various actions taken in Parliament and through the courts as a result.

Initial calls and complaints (Guelph and elsewhere)

In the days leading up to polling day, on polling day, May 2, 2011, and in the days that followed, Elections Canada received a number of complaints regarding automated calls, purportedly from Elections Canada, falsely informing recipients of a change in polling locations (primarily in Guelph, but complaints came in from other electoral districts as well).

The agency also received other complaints alleging numerous, repetitive, annoying or sometimes aggressive live or automated calls, as well as calls made late at night, on a religious holiday or from American area codes. These calls were purportedly made on behalf of candidates whose campaigns have subsequently often denied making the calls.

In one case, a professional call centre has since acknowledged that some electors were given erroneous information concerning their polling location based on inaccurate or outdated data.

Investigation of the Guelph complaints

The information that follows is already publicly known.¹ It is summarized here to the extent necessary to provide context for the report, and not to suggest or prejudge the result of the investigation.

Numerous complaints were received about telephone calls made to electors in the electoral district of Guelph, around 10 a.m. on May 2, 2011. The caller was described as a recorded female voice claiming to call on behalf of Elections Canada. The message was that due to a projected increase in poll turnout, the elector's voting location had been changed to another address. There was no truth to these calls. The caller was not representing Elections Canada, and no polling locations had been moved in that district.

The calling number that appeared on the call display of recipients' phones was the same for all recipients. Through the investigation, it was later found out that this number was assigned to a pay-as-you-go cell phone that was activated on April 30, 2011. The subscriber's name in Bell Canada's records is Pierre Poutine of Separatist Street in Joliette, Quebec. There is no such name or street in Joliette.

¹ The following is based on information that was made publicly available through court records in the course of the Commissioner of Canada Elections' investigation.

The investigation established that Pierre Poutine's phone only ever called two phone numbers, both of which are assigned to a voice broadcasting vendor in Edmonton that also provided services to the campaign of a candidate in Guelph.

The individual initiating the calls was accepted by the voice broadcasting vendor as a client. Records from the vendor show that 7,676 calls were made to Guelph telephone numbers between 10:03 and 10:15 a.m. (Eastern Daylight Saving Time) on May 2, 2011, bearing the calling number assigned to this individual. The list of numbers that were called is consistent with a list of non-supporters of a political party that could have been obtained from that party's database.

The individual used a different false name and address in his communications with the voice broadcasting vendor (Pierre Jones of 54 Lajoie Street in Joliette, Quebec). There is no such address in that city.

The individual used PayPal to pay for the services rendered by the voice broadcasting vendor and gave PayPal that same false name and address. Payments (totalling \$162.10) were made using three separate prepaid Visa cards purchased from two different Shoppers Drug Mart stores located in Guelph. All were made from a computer through a proxy server using the same IP address,² which allows the originating sender to disguise the location of the computer. The individual also used the proxy server to communicate with the voice broadcasting vendor on some occasions.

On other occasions, the individual communicated with the voice broadcasting vendor using an IP address associated with the campaign office of a candidate running in the electoral district of Guelph. Personnel at the campaign office used the same IP address to communicate legitimately with the voice broadcasting vendor, and also with a political party to access its database.

The calls made to electors were transmitted from the voice broadcasting vendor using VoIP (voice over Internet Protocol) calling technology. VoIP calling is computer-generated calling over the Internet to recipients' telephones. This technology allows a voice broadcasting vendor to program into the call process any calling number its client wishes to be displayed on a recipient's call display. That number could have nothing to do with the actual call made by the vendor.

Disclosure by the media in February 2012 of court documents related to the investigation

Following the disclosure of the above information in articles first published in the media on February 23, 2012, and on following days, more than 40,000 communications were received from electors. Most of these communications expressed outrage that individuals would try to weaken the electoral process by making false and misleading calls to electors. However, a significant number of individuals from electoral districts across Canada made specific complaints regarding improper calls.

² An Internet Protocol (IP) address is a numerical address assigned to each computer device that uses the Internet Protocol for communication on the Internet. The IP address can provide the physical address of a computer connected to the Internet through access to records of the Internet service provider.

Investigation of complaints received from individuals in other electoral districts

Complaints with respect to inappropriate calls outside Guelph were received over a longer period of time than was the case in Guelph. While some complaints were received during the 41st general election and in the months following the election, the Commissioner of Canada Elections³ received over a thousand reports from complainants outside Guelph following the February 23, 2012, story in the media.

Some complainants reported having received either live or recorded telephone calls on or around polling day, which many recall as claiming to be from officials calling on behalf of Elections Canada, advising the call recipients that their polling station had been changed. In almost all cases, the purported polling station was farther away from the elector's place of residence and less convenient for the elector to reach.

Some complainants also reported having received annoying calls during the weeks leading up to polling day, typically at inopportune times of day or made in a series of calls to the same complainant, purportedly seeking support for a particular candidate or federal political party. Representatives of political parties and of candidates in whose names the calls were ostensibly made were subsequently contacted by Elections Canada investigators, and in most cases, the persons contacted denied making or being a party to such calls.

Appearance of the Chief Electoral Officer before the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs

As a result of the media reports of February 2012 and of the public debate that followed, the Chief Electoral Officer asked to appear before the Standing Committee on Procedure and House Affairs to explain key aspects of Elections Canada's administrative and investigative processes. This appearance took place on March 29, 2012.

On that date, the Chief Electoral Officer reported that the number of complaints alleging specific occurrences of improper or fraudulent calls was near 800.⁴ He also committed to submitting a report, no later than March 31, 2013, that would examine the challenges posed by such calls and recommend improvements to the legislative framework.

Other related events

On March 12, 2012, the House of Commons unanimously passed a motion that reads as follows:

That, in the opinion of the House, the government should, within six months, table amendments to the Elections Canada Act [sic] and other legislation as required that would ensure that:

- (a) Elections Canada investigation capabilities be strengthened, to include giving the Chief Electoral Officer the power to request all necessary documents from political parties to ensure compliance with the Elections Act;
- (b) all telecommunication companies that provide voter

³ The Commissioner of Canada Elections is a statutory officer responsible for the enforcement of the *Canada Elections Act* as well as the *Referendum Act*. He is appointed by the Chief Electoral Officer pursuant to section 509 of the *Canada Elections Act*.

⁴ This number reflects instances of alleged improper phone calls reported by electors, as opposed to expressions of outrage or calls for action. In his appearance of May 29, 2012, before the Committee, the Chief Electoral Officer indicated that the number of complaints regarding alleged fraudulent calls then exceeded 1,100. It now stands at just over 1,400.

contact services during a general election must register with Elections Canada; and (c) all clients of telecommunication companies during a general election have their identity registered and verified.⁵

From March to December 2012, 19 petitions were presented in the House of Commons regarding the events that took place in the 41st general election. Most of these petitions asked for a full and independent inquiry into these events while one called upon members of Parliament “to immediately enact legislation that would give Elections Canada the ability to restore public confidence in Canada’s electoral process.”⁶ The Government responded to these petitions by first stating its agreement with the importance of maintaining Canadians’ confidence in the integrity of the electoral system. It indicated its intention to conduct a broad review of the *Canada Elections Act*, taking into account, among other things, forthcoming recommendations of the Chief Electoral Officer as well as those from the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

On March 23, 2012, seven individuals made distinct applications to the Federal Court to have the results of the 41st general election in each of their respective electoral districts declared null and void, pursuant to paragraph 524(1)(b) of the Act. The grounds of the applications were that calls were purposefully made to electors who supported the candidates of specific parties to provide them with incorrect information about their polling site and that these were fraudulent calls that affected the results of the elections. The electoral districts involved were Don Valley East (Ontario), Nipissing–Timiskaming (Ontario), Winnipeg South Centre (Manitoba), Elmwood–Transcona (Manitoba), Saskatoon–Rosetown–Biggar (Saskatchewan), Vancouver Island North (British Columbia) and Yukon. The application contesting the election in Don Valley East was subsequently withdrawn. The case was heard by a judge of the Federal Court in December 2012, but, as of March 15, 2013, a decision had not yet been rendered.

Another application was filed in June 2012 by the Marijuana Party candidate in Guelph, contesting the election in that electoral district. The applicant alleges that the results of the election – that is, the number of votes cast for him – were affected by improper calls, purportedly from Elections Canada, directing voters to non-existent polling stations. The applicant is not alleging, however, that the respondent member of Parliament – whose supporters were also targeted by these calls – would not have been elected. The respondent member of Parliament filed a motion to strike the application on a number of grounds, including that the application was filed out of time. The motion to strike was heard by a judge of the Ontario Superior Court of Justice on October 29, 2012. As of March 15, 2013, a decision had not yet been rendered.

Finally, on October 12, 2012, Bill C-453, a private member’s bill entitled *An Act to amend the Canada Elections Act (preventing and prosecuting fraudulent voice messages during election periods)* was tabled and read for the first time in the House of Commons. The proposed enactment would amend the *Canada Elections Act* to make it an offence, during an election period, to knowingly transmit false information, to falsely represent oneself as an election officer in voice messages related to an election, or to assist such fraudulent transmissions. As well, it would require that any registered party, candidate, third party engaging in election advertising or electoral district association provide certain information related to voice messaging to the Chief

⁵ Canada, House of Commons, *Journals*, 41st Parliament, 1st session, no. 94, March 12, 2012.

⁶ See the June 12, 2012, petition tabled by Mr. Kevin Lamoureux (Winnipeg North).

Electoral Officer or the Commissioner of Canada Elections upon request. It would further require that a company or other persons contracted to transmit voice messages provide certain information to the Chief Electoral Officer. The proposed enactment also makes it an offence to contravene these provisions. The bill has not yet received second reading.

Current status

The Commissioner has received complaints from more than 1,400 electors in 247 electoral districts, who report having received calls misdirecting or misinforming them with respect to their correct polling station, or calls they described as rude, harassing or annoying, received at an inopportune time of day or on multiple occasions. This includes 252 complainants from the electoral district of Guelph. The investigation is ongoing, and at the time the report went to press, no charges had been laid.

2. Legal Context

In order to understand the implications of the deceptive calls made during the 41st general election and the need for legislative reform, it is necessary to provide, in summary fashion, an overview of the rules that currently apply – or do not apply, as the case may be – to such conduct. This part of the report sets out relevant parts of the *Canada Elections Act*, indicates that the main pieces of federal privacy legislation do not apply to political parties, and explains how provisions of the *Telecommunications Act* and a number of the Unsolicited Telecommunications Rules of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) dealing with telemarketing or automated calls do apply to political entities. Finally, it refers to certain offences set out in the *Criminal Code*.

A. *Canada Elections Act*

Communications with electors by political entities are essential to the democratic process. For political parties and candidates, the purpose of an election campaign is to convince electors to vote and to vote for a particular candidate. This is done through a number of means, and for many, the direct contact between candidates or their team and the elector remains an essential component of the campaign.

To facilitate these communications, Parliament has included a number of provisions in the Act requiring the transmittal of elector information to parties, candidates or members of Parliament through lists of electors (sections 93, 104.1, 107, 109 and 45). These lists contain the name, addresses (mailing and civic) and numerical identifier of each elector.⁷ They do not contain elector telephone numbers.

The Act imposes no obligations on the recipients of the lists with respect to protecting and controlling access to the personal information they contain. Nevertheless, Elections Canada provides administrative guidelines that include best practices to protect the personal information found on the lists. However, these guidelines are not enforceable.

Elections Canada has limited information on how this and other personal information is managed by political parties. There is little public knowledge about the manner in which the information is collected, the sources of the information, whether the information is shared and with whom, the purposes for which it is used, and whether there are measures put in place by the parties to control or limit the use made of this information. The agency understands that there are a number of commercial software packages on the market that allow political parties to more easily merge

⁷ Four of these lists are given to candidates and parties during the election period (the preliminary lists, the updated preliminary lists, the revised lists and the official lists). The final lists, produced after the election, are given to registered parties that endorsed candidates in the electoral districts and to members of Parliament for their respective districts. Members of Parliament also receive an annual copy of the lists of electors for their respective districts, as do parties that request one, provided they endorsed a candidate in that district in the last election.

information contained on the lists of electors with their own information on electors. These databases may contain a significant amount of additional information, including telephone number and vote preference, if known.⁸ Elections Canada also understands that, in certain cases, local campaigns and the parties to which they are affiliated share the elector information in the party's database to increase the information available to both entities for that electoral district. The primary purpose of parties' use of these databases is to build a record of their supporters (and of their non-supporters) to facilitate communication with electors during campaigns, for example, to get the vote out.⁹

The evolution of new technologies and their increased use by participants in the electoral process have allowed participants to target segments of the electorate and reach out to electors more easily and more efficiently. This is done through an expanding range of mechanisms, including live or automated calls and interactive telephone town halls, all of which allow parties and candidates to pass on their message and foster participation.

The tools to do so are not expensive and are relatively easy to use. For this reason, they present significant benefits to the electoral process. However, these very qualities, combined with the capability of some of these tools to hide the true source of the communication, also make them key instruments for those who want to deceive electors.

Deceptive practices¹⁰ involving the use of “robocalls” or websites have emerged in the United States over the last decade. For example, in 2006, in Kansas City and Virginia, electors received automated phone calls falsely informing them of changes in polling location.¹¹ Apart from interfering with the constitutional rights of electors, such practices potentially erode the trust of electors as well as the capacity of political parties and candidates to effectively communicate with electors and stimulate voter participation.

What can and cannot be done by parties and candidates in communications with individual electors

Under the Act (section 110, paragraph 111(f)), the primary constraint on the use of personal information contained on the lists of electors by parties, candidates and members of Parliament is that the personal information they contain not be *knowingly* used for a purpose other than: (a) communicating with electors, or (b) a federal election or referendum. Under this prohibition, not

⁸ See Colin J. Bennett and Robin M. Bayley, *Canadian Federal Political Parties and Personal Privacy Protection: A Comparative Analysis* (Ottawa: Office of the Privacy Commissioner of Canada, 2012), pp. 16, 34ff. www.priv.gc.ca/information/pub/pp_201203_e.asp.

⁹ *Id.*, p. 16.

¹⁰ The expression “deceptive practices” is used in this report rather than the (in some respects) narrower concept of “voter suppression” commonly found in the literature. Voter suppression is defined in the US Department of Justice manual for the prosecution of election offences as follows: “Voter suppression schemes are designed to ensure the election of a favored candidate by blocking or impeding voters believed to oppose that candidate from getting to the polls to cast their ballots. Examples include providing false information to the public – or a particular segment of the public – regarding the qualifications to vote, the consequences of voting in connection with citizenship status, the dates or qualifications for absentee voting, the date of an election, the hours for voting, or the correct voting precinct.... Currently there is no federal criminal statute that expressly prohibits this sort of voter suppression activity.” See Craig C. Donsanto, *Federal Prosecution of Election Offenses*, 7th ed. (Dept. of Justice, 2007), p. 61. Elections Canada prefers the use of the term “deceptive practices”, which is broader and also includes impersonation of political opponents that is not aimed at suppressing the vote but which distorts the electoral process.

¹¹ See Common Cause, Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law and Century Foundation, *Deceptive Practices 2.0: Legal and Policy Responses* (Washington: Common Cause, 2008).

only must the misuse be demonstrated, but also the person's knowledge of the source of the information and its use.¹²

Communications with electors may be and are done through many means, including door-to-door canvassing and other forms of voter contact. Election advertising – that is, the transmission to the public during an election period of an advertising message promoting or opposing a candidate or party, or a position with which they are associated¹³ – is permitted, subject to the requirement that it include a mention in or on the message that its transmission was authorized by the official agent of the candidate or by the registered agent of the party.¹⁴ Get-out-the-vote calls are also authorized communications.

However, wilfully preventing or trying to prevent an elector from voting is prohibited.¹⁵ Similarly, inducing a person to refrain from voting (or to vote for or against a particular candidate) by “any pretence or contrivance” is prohibited.¹⁶ Finally, knowingly making or publishing a false statement of fact in relation to the personal character or conduct of a candidate or prospective candidate with the intention of affecting the result of the election is also prohibited.¹⁷

These prohibitions are drafted fairly broadly. The prohibitions found in paragraphs 281(g) and 482(b) are not tied to a particular technology or means of interference. Paragraph 482(b) would capture both tricks used to deceive electors in their vote preference (e.g. by falsely pretending to call on behalf of another candidate) as well as tricks to suppress the vote (e.g. by falsely informing electors that their polling location has changed).

However, these prohibitions are backed with sanctions enforceable in the criminal courts and not administrative penalties. As a result, non-compliance can only be dealt with through investigations for which the outcome may be a penal process. As discussed further in this report, the limited tools available to obtain information translate into usually lengthy and stringent procedures. There is also a significant imbalance between these lengthy and stringent procedures and the small fines that may currently be imposed by the courts following a conviction, thus limiting the deterrent effect of such a finding.

Communications with electors regarding polling locations

Each electoral district is divided into a number of geographic parcels called polling divisions, with a division comprising at least 250 electors. Generally, there is one polling station for every polling division. The basic rule is that a polling station should be located in the polling division. However, if the returning officer considers it advisable, several polling stations may be placed together in a central polling place. In practice, most polling stations are grouped in this manner.

¹² The *Canada Elections Act* does not address the collection or disclosure of personal information by political entities. The need to prove that the person who used the information knew that it came from the lists of electors (as opposed to another source) reduces the likelihood of a successful enforcement action. This may limit mechanisms to reinforce accountability with regard to the protection and use of the personal information contained on the lists.

¹³ *Canada Elections Act*, s. 319.

¹⁴ *Id.*, s. 320.

¹⁵ *Id.*, para. 281(g); offence at para. 491(3)(d).

¹⁶ *Id.*, para. 482(b).

¹⁷ *Id.*, s. 91; offence at para. 486(3)(c).

Before each election, returning officers are tasked with identifying polling sites in the polling divisions, or sites in which a central polling place may be established. Central polling places may group together a maximum of 15 polling stations. Where feasible, polls should be in a public building that is centrally located in proximity to the electors they serve, and that meets specific accessibility standards both inside and outside the building.¹⁸ While returning officers may have preliminary discussions with landlords for the rental of the premises, they may not enter into a lease prior to the issue of the writs unless authorized to do so by the Chief Electoral Officer, usually not before the election is imminent.

A voter information card (VIC) is sent by the returning officer to all registered electors in the electoral district. The VIC indicates the address of the elector's polling station as well as voting dates, voting hours and a telephone number to call for further information.¹⁹ If it is necessary to change the location of a polling station – for example, because of the sudden unavailability of a polling site – the returning officer prints and sends amended VICs to affected electors. If the change occurs too late in the election calendar to proceed in this fashion,²⁰ electors are informed through media broadcasts and personally by an election worker posted at the entrance of the closed or changed polling station.

Candidates are directly informed of the location of polling sites and of any changes to these locations because the Act authorizes them or their representatives to be present at polling stations and at the counting of the votes.²¹ This information is also posted on the Elections Canada website. Following the request of a party during the 41st general election, polling site information was shared with all political parties as well, with the specific instruction that it not be used by parties to inform voters of their voting location.²² Given the static nature of the information provided to parties and the risk of confusion, in the future, Elections Canada will resume its practice of providing this information directly to candidates only, and not to political parties.

Elections Canada does not call electors to advise them of changes in polling sites. Subject to a few exceptions, the agency does not have the telephone numbers of electors.²³ Even in the few cases where electors provide their telephone number voluntarily, this personal information is not captured in the National Register of Electors or on the lists of electors and it is not available to returning officers.

¹⁸ On polling day, May 2, 2011, there were 64,477 polling stations located in 15,260 polling sites. In addition, 1,669 mobile polls were set up in 4,865 establishments.

¹⁹ *Canada Elections Act*, s. 95.

²⁰ *Id.*, s. 102. The *Report on the Evaluations of the 41st General Election of May 2, 2011*, published by Elections Canada, indicates that in total, 326 ordinary polling stations (0.5%) and 38 advance polling stations (0.8%) were reassigned to another site. Of the 326 ordinary polling stations reassigned to a new polling site after the VICs were mailed, there was enough time to mail a revised VIC to electors for 274 of them. The remaining 52 polling stations, representing approximately 19,000 electors, were reassigned less than six days before election day. This situation occurred in 26 electoral districts.

²¹ *Canada Elections Act*, ss. 135–140, 283–291.

²² In April 2011, following a request received from a party, Elections Canada sent a dataset of all polling sites to be used for the 41st general election to all political parties. The message covering the dataset indicated that polling locations may change. As a result, it asked parties to ensure that users of the dataset respect the following restrictions: that the dataset be used for internal purposes only; that it not be used to inform voters of their voting location, via mail-outs or other forms of communications; and that it not be shared with any other organization.

²³ For example, electors have the option of providing their telephone number when they apply for special ballots in order for Elections Canada to contact them if their faxed documents are illegible.

Other Elections Canada communications with electors during the election period

While Elections Canada does not communicate with electors individually except through the VIC, it does launch an extensive multi-platform campaign to provide electors with all the information they need on registration, the various voting options, and voter identification requirements so they can vote during an election.

The campaign includes a number of communication vehicles, such as advertisements on television, in newspapers, on the radio, on billboards in public places and on popular social media websites. Advertising is complemented with the mailing of VICs to all registered electors and a reminder brochure to all Canadian households, a comprehensive website and public enquiries services, as well as a network of community relations officers across the country who work with specific target groups of electors – namely, youth, Aboriginal and ethnocultural communities, homeless electors and seniors – to raise awareness about the electoral process.

Contested elections

The fact that the election was contested in a number of electoral districts as a result of alleged fraudulent communications warrants a few explanations about the legislative framework for contesting elections under Part 20 of the Act. Unlike a judicial recount – which merely serves to verify that the results that were validated by the returning officer properly reflect the preferences expressed on the ballots – a contested election puts into question the validity of the election. An election may be contested on the basis that the winning candidate was not eligible to be a candidate, or that there were irregularities, fraud or corrupt or illegal practices that affected the result of the election (section 524).

Where it has been established that the winning candidate was ineligible to be a candidate, the court hearing the application must declare the election null and void. However, where it has been established that the result of the election was affected by irregularities, fraud or corrupt or illegal practices, the court may annul the election, but is not bound to do so (section 531). In exercising its discretion under subsection 531(2) to annul or not annul an election, a court must consider whether the irregularities (or fraud, or corrupt or illegal practices) raised doubts about the winner or whether the integrity of the electoral process would be called into question.²⁴

B. Other relevant legislation

Privacy Act and Personal Information Protection and Electronic Documents Act

The *Privacy Act* and the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA) set out the general principles governing the collection, use, disclosure and retention of personal information. These principles reflect internationally recognized standards.²⁵

²⁴ *Opitz v. Wrzesnewskyj*, [2012] S.C.C. 55, para. 23.

²⁵ These principles are set out in Schedule 1 of PIPEDA and have been reproduced in the annex to this report.

However, neither the *Privacy Act* nor PIPEDA generally applies to political entities. The *Privacy Act* applies only to federal institutions – that is, departments and agencies of the federal government. With respect to PIPEDA, its scope is limited to personal information collected, used or disclosed in the course of commercial activities.²⁶

The absence of a legal framework governing how personal information is managed and protected by political parties and candidates is a matter of significance, considering that the intelligence compiled and accessed by political parties on the composition of the electorate is likely a key factor in the attraction to the use of devices such as robocalls to deceive targeted segments of the electorate.

The recent report sponsored by the Privacy Commissioner on federal political parties and the protection of personal information points out that the information collected by political parties concerns many individuals, including party volunteers and employees, donors to the parties, as well as registered electors whose personal information they receive from Elections Canada and from a variety of other sources.²⁷

The authors hold the view that there are privacy risks associated with these databases. Parties not only handle large amounts of personal information, but also share this information with a small army of volunteers and local campaign workers. As indicated in the report:

Some risks include personal information getting into the wrong hands or being used for unauthorized purposes. Information can also get into the wrong hands through carelessness, lack of appropriate controls, inappropriate sharing, or nefarious intent. This may result in harm to individuals in terms of identity theft, harassment or the denial of services and rights.²⁸

As the authors point out, “[b]eyond the individual risks, there are also social risks as individuals lose trust in organizations when it is discovered that personal data is being used and disclosed for purposes they were not aware of, and to which they had not consented.”²⁹

The report describes various incidents occurring over the last few years that put the personal information of certain electors at risk, including a reference to “potential vote suppression in key ridings through the practice of ‘robocalling’” in the last federal election.³⁰

In that context, a survey of 1,011 electors conducted by Phoenix Strategic Perspectives Inc. for Elections Canada in November and December 2012 indicates that nearly two thirds (65%) of those surveyed were of the view that political parties and candidates should be regulated by privacy laws when interacting with electors during an election period.³¹ Canadians are receptive to political parties and candidates contacting them during a federal election to encourage them to vote or to inform them of their policies. It is worth noting that many of them think it is

²⁶ The Bennett and Bayley report, mentioned *supra* at footnote 8, indicates that British Columbia’s *Personal Information Protection Act* has a broad definition of “organization” and does not limit its application to commercial activities. It has been held to cover British Columbia’s political parties and may also cover the activities of federal political parties in that province. See www.priv.gc.ca/information/pub/pp_201203_e.pdf p. 26.

²⁷ *Id.*, p. 19.

²⁸ *Id.*, p. 22.

²⁹ *Id.*, p. 24.

³⁰ *Id.*

³¹ Phoenix Strategic Perspectives, *Survey of Electors on Communications with Electors*, March 2013, p. 10.

appropriate for parties or candidates to provide them with information on where and when to vote.³² However, the majority of electors do not believe that it is important for political parties to collect personal information on electors.³³

The panel of experts consulted by Elections Canada also recognized the need for parties to be able to engage individual Canadians, and while they agreed that the use of and control over the personal information held by political parties should be regulated, some suggested that the approach to doing this should not be as restrictive as that applicable to commercial activities.³⁴

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission's Unsolicited Telecommunications Rules³⁵

Section 41 of the *Telecommunications Act* allows the CRTC to regulate unsolicited telecommunications “to the extent that the Commission considers it necessary to prevent undue inconvenience or nuisance, giving due regard to freedom of expression.”³⁶ Relying on the authority of the *Telecommunications Act*, the CRTC has adopted the National Do Not Call List (DNCL) which allows consumers to register a telephone number to avoid receiving telemarketing communications at that number.

While the National DNCL Rules do not apply to a telecommunication made by or on behalf of political entities governed by the *Canada Elections Act*³⁷ – that is, registered parties, candidates, nomination contestants, leadership contestants and electoral district associations – the *Telecommunications Act* requires exempted individuals and organizations, such as political parties and candidates, to maintain their own internal DNCL.³⁸ Political parties and candidates must ensure that no telecommunication is made on their behalf to any person who has requested to be on their internal DNCL.³⁹

Political entities governed by the *Canada Elections Act* are also bound by the CRTC's Telemarketing Rules, as well as the Automatic Dialing-Announcing Device (ADAD) Rules.

Telemarketing Rules

The Telemarketing Rules made pursuant to section 41 of the *Telecommunications Act* apply whether or not the telemarketing telecommunication is exempt from the National DNCL Rules. Therefore, the rules apply to political entities.

³² Id., p. 5.

³³ Id., p. 7.

³⁴ IRPP, *Issues Arising from Improper Communications with Electors – Roundtable Report*, March 2013, p. 7.

³⁵ This section is Elections Canada's attempt to summarize the CRTC rules. The rules themselves can be found on the CRTC's website at <http://crtc.gc.ca/eng/trules-reglest.htm>. Also of interest is a fact sheet entitled “Key facts on the telemarketing rules for political candidates, parties and organizations,” found at http://crtc.gc.ca/eng/info_sht/t1041.htm. For further information regarding the Unsolicited Telecommunications Rules, please contact the CRTC.

³⁶ While the rules adopted by the CRTC are in many ways quite comprehensive, they do not apply to the Internet or e-mail communications. In December 2010, Parliament adopted anti-spam legislation (see S.C. 2010, c. 23). As a result, once the legislation comes into force, the mandate of the CRTC will be expanded to include commercial electronic messages.

³⁷ See paragraphs 41.7(1)(c) to (e) of the *Telecommunications Act*.

³⁸ Id., s. 41.7(4).

³⁹ However, one may call a person who has asked to be put on the internal do not call list of an organization if the telecommunication is for the sole purpose of collecting information for a survey of members of the public.

“Telemarketing” is defined in the Rules as the use of telecommunications facilities to make unsolicited telecommunications for the purpose of solicitation; and “solicitation” means the selling or promoting of a product or service or the soliciting of money or money’s worth. Therefore, the Telemarketing Rules apply to political entities when soliciting donations, but not when they are asking for the electors’ support at the polls. Nor would the rules apply to get-out-the-vote calls.

The Telemarketing Rules provide for:

- Prior registration of a telemarketer making calls on its own behalf and of a telemarketer’s client on whose behalf the calls are made.
- Maintenance of an internal DNCL by a telemarketer acting on its own behalf or by a client of a telemarketer.
- Adding a consumer’s name and number to the internal DNCL within 31 days of the consumer’s do not call request.⁴⁰
- At the beginning of a voice telemarketing telecommunication, providing the name or fictitious name of the individual making the call, the name of the telemarketer and the name of the client.
- Upon request during a voice telemarketing telecommunication, providing a voice telecommunications number that allows access to an employee or other representative of the telemarketer and of the client. The name and address of an employee or other representative must also be given upon request.
- Restricting telemarketing telecommunications to certain hours of the day (9 a.m. to 9:30 p.m. on weekdays and 10 a.m. to 6 p.m. on weekends).⁴¹
- The telemarketer displaying the originating phone number or an alternate number where the telemarketer can be reached.

Automatic Dialing-Announcing Device Rules

It is important to note that the ADAD Rules, also made pursuant to section 41 of the *Telecommunications Act*, apply whether or not the telemarketing telecommunication is exempt from the National DNCL Rules. Therefore, they apply to political entities.

An ADAD is defined in the Unsolicited Telecommunications Rules as “any automatic equipment incorporating the capability of storing or producing telecommunications numbers used alone or in conjunction with other equipment to convey a pre-recorded or synthesized voice message to a telecommunications number”. It produces what are sometimes referred to as robocalls.

⁴⁰ This issue is dealt with in the CRTC fact sheet mentioned *supra* at footnote 35. It indicates that “[a] constituent’s request to have their name and phone number added to the internal do not call list of a party or candidate, or those making calls on their behalf, must be honoured at the time of the call. Callers must update their internal do not call list within 31 days.”

⁴¹ These hours are subject to provincial legislation governing this type of activity. The Phoenix survey of electors referred to *supra* at footnote 31 indicates that 40% of electors prefer to be contacted between 5 p.m. and 9 p.m. (p. 3).

A person using an ADAD to make unsolicited communications where there is no solicitation must nevertheless comply with a number of conditions. The most relevant conditions for the purposes of this report are the following:

- There are restrictions on the hours during which such telecommunications can be made (9 a.m. to 9:30 p.m. on weekdays and 10 a.m. to 6 p.m. on weekends).⁴²
- The call must begin with a clear message identifying the person on whose behalf the telecommunication is made. This message must include a mailing address and a local or toll-free telecommunications number at which a representative of that person can be reached. If the actual message relayed is longer than 60 seconds, the identification message must be repeated at the end of the telecommunication.
- The telecommunication must display the originating telecommunications number or an alternate telecommunications number where the telecommunication originator can be reached.

Enforcement of the Unsolicited Telecommunications Provisions by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

The regime provides for administrative monetary penalties as the main enforcement tool (see sections 72.01 to 72.15 of the *Telecommunications Act*). Because such penalties are imposed directly by the CRTC and not under a criminal court process, and therefore are not accompanied by the full panoply of rights and protections granted to suspects and those accused of offences prosecuted in criminal court, they can be imposed with speed and efficiency by the CRTC.

The CRTC's investigative powers regarding a violation of the provisions on unsolicited telecommunications are found at sections 72.05 and 72.06 of the statute. A person designated by the Commission to issue notices of violation may enter and inspect, at any reasonable time, any place in which he or she believes on reasonable grounds there is any document or information relevant to the enforcement of the rules. That individual may also use or cause to be made use of any data processing system at that place to examine any data contained in or available to the system, and the records contained in the system may be copied or reproduced.

A person authorized to issue notices of violation may also require that anyone whom he or she believes is in possession of information necessary for the administration of the Unsolicited Telecommunications Rules submit information to him or her in the manner that he or she specifies.

It is worth noting that in recent amendments to its *Election Act*,⁴³ the Alberta legislature has imposed its own requirements on advertisements transmitted to a telephone, whether in the form of a live call or an automated pre-recorded call. It requires that the telephone number of the sponsor be capable of being displayed on the call display of persons called; that the name of the sponsor and the sponsor's party affiliation be stated at the beginning of the advertisement; that the advertisement state whether the sponsor has authorized the advertisement; and that the

⁴² These hours are subject to provincial legislation governing this type of activity.

⁴³ *Election Accountability Amendment Act, 2012*, S.A. 2012, c. 5, assented to December 10, 2012. Section 46 of that Act amends section 134 of the *Alberta Election Act*.

telephone number of the sponsor or the sponsor's campaign office at which the sponsor may be contacted be stated at the end of the advertisement. As a result of other amendments to the *Election Act*, Alberta's Chief Electoral Officer may impose an administrative penalty or serve a letter of reprimand on any person that has contravened a provision of the Act, including those above.⁴⁴

Criminal Code restrictions on fraudulent communications

Current provisions of the *Criminal Code* appear to be of limited assistance in dealing with deceptive communications with electors.

Harassing or misleading phone calls (subsections 372(1), (3))

It is an offence to convey, by telephone, information known to be false "with intent to injure or alarm any person" (subsection 372(1)). It is unclear whether a court would consider that affecting an opponent's chances of success in the election (as opposed to injuring the opponent himself or herself) constitutes an injury under this section.

It is also an offence to "mak[e] or caus[e] to be made repeated telephone calls" with "intent to harass" the person receiving the calls (subsection 372(3)).

Personation (section 403)

It is an offence to fraudulently personate another person, living or dead, with intent to achieve any of four specified purposes, including "to cause disadvantage to ... another person". The jurisprudence confirms that the personation must be of a real person. The offence would not be applicable to a call or caller represented as "Elections Canada", nor to a fictitious character such as Pierre Poutine.

Mischief (section 430, subsection 430(1.1))

Section 430 lists activities in relation to "property" (as defined) that constitute the offence of "mischief". Subsection 430(1.1) creates mischief offences for destroying, altering or interfering with the use of "data" as defined in section 342.1 (that is, "representations of information ... suitable for use in a computer system"). These provisions do not appear to apply to the calls per se.

⁴⁴ Id., section 54 adding new section 153.1 to the Alberta *Election Act*. Under this new authority, Alberta's Chief Electoral Officer must be of the opinion that a person has contravened a provision of the Act before serving on the person a notice of administrative penalty or a letter of reprimand. The notice of penalty must set out, among other things, the particulars of the contravention, the amount of the penalty and the date by which it must be paid, and a statement of the right to appeal the imposition or the amount of the penalty to the Court of Queen's Bench. The following factors must be considered by Alberta's Chief Electoral Officer in determining the amount of the penalty to be paid or whether to issue a letter of reprimand: the severity of the contravention, the degree of wilfulness or negligence, whether there are mitigating factors, whether steps have been taken to prevent reoccurrence of the contravention, whether the person has a history of non-compliance, whether the person reported the contravention on discovering it had occurred, and any other relevant factor. The amount of the penalty may not exceed the maximum fine that could be imposed for the corresponding offence. If the penalty is not paid within the time frame set out in the notice, Alberta's Chief Electoral Officer may file a copy of the notice with the Court of Queen's Bench and on being filed, the notice has the same force and effect as a judgment of that court and may be enforced as if it were a judgment of the court.

3. Investigation Challenges

In order to understand the rationale for the recommendations made in this report, particularly those involving legislative changes, it is essential to provide an overview of some of the challenges faced by Elections Canada's investigators in their search for the source of the improper calls made during the last general election. Some of these challenges are unavoidable, especially as regards the current state of the technology. Others are reported more to give an idea of the complexity of the investigation and the inherent delays in obtaining the evidence required to take enforcement measures than for the purpose of changing the regime. Still, a number of improvements to the legislative framework could be made to facilitate the investigative process.

A. Lack of contractual information on local and national campaigns

Current limits to the degree of mandatory reporting to Elections Canada

The data contained in the election expenses returns filed by political parties is currently very limited and does not include specific information, such as contracted communications or telemarketing services, that could provide guidance to an investigation. While party returns include details on the contributions received, parties' election expenses are grouped into broad categories, and the return provides no or little breakdown about how these expenses were incurred. This is something Elections Canada intends to remedy before the next general election. More importantly, however, under current legislation, federal political parties are not required to submit any supporting document in relation to their expenses, nor can such documentation be requested of them.⁴⁵

By comparison, candidates' returns and accompanying documentation are more complete and may show that a telemarketing firm was retained for making calls to electors. However, the purpose for which the firm was retained and the text of the messages communicated to electors is not available as part of the return since the reporting of this information is not required under the *Canada Elections Act*.⁴⁶ Moreover, as candidates' campaign returns need not be filed until four months after polling day (section 451), any information contained in the returns regarding arrangements with service providers may arrive too late to be of any significant assistance to an investigation.

⁴⁵ In the 2010 recommendations report, the Chief Electoral Officer recommended that he or she be able to request that registered political parties provide any documents and information that may, in the Chief Electoral Officer's opinion, be necessary for verifying that the party and its chief agent have complied with the requirements of the Act with respect to the election expenses return. See *Responding to Changing Needs – Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada Following the 40th General Election*, recommendation II.1.

⁴⁶ The Act allows the Chief Electoral Officer to request additional documentation in support of the expense. As a general rule, the contents of an advertisement are not relevant for that purpose.

The cases Elections Canada has investigated seem to indicate that major parties deal with their own stable of telemarketing firms. Candidates' campaigns gain access to these firms through referrals by the party. However, while invoices from the party may be submitted with the candidates' campaign returns, the Act does not require that these returns also include the original contracts entered into with telemarketing firms regarding the services to be provided by the firms, when and at what cost. As such, little if anything is known from the returns about the specific services rendered by telemarketing firms, to either political parties or candidates.

B. Technological means to prevent traceability or identification

Current technology offers several ways by which persons who do not want to comply with the rules can escape detection. This means that, even where there are applicable legislative or regulatory requirements such as the CRTC's Unsolicited Telecommunications Rules, these requirements can in practice be evaded using various technological means of anonymity. The solution to these problems may be more in the advancement of technology than in the introduction of new rules.

Voice over Internet Protocol technology

The current state of the technology allows callers to hide the origin of a call by causing a fake number to appear on the recipient's call display ("spoofing"). This limits the ability for VoIP calls to be traced back to the caller. The technology has so evolved that it is possible to set up a VoIP call centre from almost anywhere, including a home, with a newer computer, some servers and access to call lists.⁴⁷

Proxy servers

Anonymity can also be facilitated through the use of proxy servers that function as an intermediary between the originator of a message and its intended destination when communicating over the Internet. Proxy servers are websites that provide anonymity by appearing as the originating communicator when communicating with the intended destination. In the investigation of the Guelph matter, court documents filed by the Commissioner of Canada Elections indicate that the information regarding the true originator was kept by the proxy server for only a short period of time, thus allowing the originator to communicate anonymously with the voice broadcasting vendor.

Disposable cell phones

Disposable cell phones can be used to prevent the identification of a caller. There are also applications that allow cell phone users to create temporary telephone numbers that can be used, both for calls and text messaging, without leaving a trace. In the Guelph investigation, court documents filed by the Commissioner indicate that a disposable cell phone was used to communicate with a voice broadcasting vendor under a false identity.

⁴⁷ However, it should be noted that the system used in the case of Guelph was that of an existing, known voice broadcasting vendor that kept its own records of calls made and has co-operated with investigators.

C. Limitations with *Criminal Code* means of obtaining information

Threshold to be met to obtain a production order

The *Criminal Code* allows investigators to obtain a search warrant or a production order from a judge to compel individuals or entities to provide or produce certain documents or data in their possession to the investigator. Production orders are used as a less intrusive alternative to search warrants, under appropriate circumstances. Under subsection 487.012(3), the order will not be granted unless the informant (in Elections Canada's case, the investigator) can show that he or she has reasonable grounds to believe that an offence has been committed. The informant must also have reasonable grounds to believe that the documents or data sought will provide evidence respecting the commission of the offence, and that the person who is the subject of the order has possession or control of the documents or data. Thus, an investigation must have made significant progress and solid evidence must exist before a production order can be sought from the courts.

Lack of industry standards in the data retention policies of telecommunications companies

There are no industry standards on the type of telecommunications records to be kept, nor on their retention time. Some companies keep no records on telecommunications unless billing is required. Others keep records on all telecommunications made by users (e.g. date the call was made, duration, recipient's telephone number). Some keep this information for only a few days, others for three months or longer. The length of time for which data is retained directly impacts the ability to obtain information during the investigation.

The drafting of the supporting information (called an Information to Obtain, or "ITO") required to convince a judge to issue a production order, the issuance of the requested order by the judge and the waiting for the actual production of the documents by their holder may take weeks or months, depending on the progress of the investigation and the complexity of the matter. As well, it is often necessary to go through the process of drafting an ITO, obtaining an order and receiving documents in response a number of times to pursue a given trail. That said, the chain of events and communications leading to a robocall may be very difficult, if not impossible, to establish where a company retains telecommunications records only for a very short period.

Inability to compel testimony

Individuals who are not suspected of wrongdoing often have relevant information that could assist in determining whether the *Canada Elections Act* has been contravened and shed light on the circumstances of the contravention. Often, their collaboration is critical at the early stages of an investigation. However, experience demonstrates that, for a number of reasons, these individuals may refuse to collaborate with investigators, or they may only agree to do so after considerable efforts and delays that may result in the loss of key evidence.

For example, in the case of the Guelph investigation into misleading robocalls, the publicly available court records show that at least three individuals believed to have key information refused to speak with investigators. The inability to compel testimony has been one of the most significant obstacles to effective enforcement of the Act.

4. Recommendations

The following measures and recommendations are aimed at better addressing the risks posed by deceptive tactics to Canada's electoral democracy. Some of the measures proposed here are administrative in nature and can be implemented by Elections Canada. Most recommendations, however, require legislative changes.

Both the measures and the recommendations are based on the view that, first and foremost, the focus must be on preventing this kind of conduct from occurring. In making the recommendations, Elections Canada is also mindful of the importance of limiting, to the extent possible, the regulatory burden imposed on political entities. At the same time, however, Canadians, political parties and candidates expect Elections Canada to be able to intervene promptly and effectively in investigating potential abuses of the electoral process. The ability to do so is essential to preserving confidence in electoral democracy and can only be achieved with the appropriate legislative tools.

A. Prevention measures and recommendations

Public information on the electoral process

In order to better inform the public, Elections Canada will ensure that advertising campaigns in the next election include clear messaging on its procedures when polling sites are changed very late in the election period.

As indicated earlier, Elections Canada is responsible for managing polling locations and ensuring that changes are communicated to electors. This communication is done through the mailing of new voter information cards or, if it is too late for such a mailing, through public announcements in the media and the posting of an election worker at the door of the old polling site.

Evidence suggests that Canadians do not understand the respective roles of Elections Canada and political parties in providing information about where and how they can vote. Indeed, 64% of electors thought it appropriate for political parties and candidates to provide them with this information.⁴⁸ The responsibility of Elections Canada as regards the voting process needs to be clarified. Means must also be taken to reduce the risk of electors being given inaccurate information by candidates or parties, or worse, being deceived by callers impersonating Elections Canada officials. In preparing for the next election, the agency will therefore foster greater public awareness of its procedures (in particular, the fact that the agency does not communicate with electors by telephone), as well as develop means to warn electors about misleading calls and inform them of available remedies, including how to file a complaint with Elections Canada or with the CRTC, depending on the nature of the call.

⁴⁸ Phoenix, Survey of Electors, p. 5.

In order to better inform political entities, Elections Canada will collaborate with other government agencies, such as the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, to draw attention to certain rules applicable during election campaigns.

In discussions with members of the Advisory Committee of Political Parties, many have told Elections Canada that they were not sufficiently informed of or did not fully understand the CRTC rules governing unsolicited telecommunications. Officials within the CRTC have already informally indicated a willingness to better communicate and explain these rules to political entities. Elections Canada will work with the CRTC in this endeavour.

A code of conduct for political entities

In order to increase electors' confidence in the electoral process and in political parties, consideration should be given to the development of codes of conduct applicable to political parties, their officials, candidates, other affiliated entities such as electoral district associations, and active supporters. These codes would be developed by the parties, with Elections Canada's assistance if required.

Another means of increasing Canadian electors' confidence in the political process and political parties (particularly as regards political entities' use of their personal information), which garnered a broad consensus from the panel of experts consulted by Elections Canada, is the development of a code of ethics or code of conduct⁴⁹ for political parties – one to which they would either voluntarily adhere or that could be mandated through legislation.

In its 1991 report, the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (“the Lortie Commission”) strongly recommended that parties adopt codes of ethics as a remedy to the concern that “where incidents or allegations of misbehaviour arise, parties have been reluctant to assume responsibility for reviewing and revising the practices that gave rise to the allegations.”⁵⁰ As stated by the Lortie Commission, “[a] code of ethics would establish an important organizational instrument of party governance, giving party executives and leadership a tool to manage and give coherence to the behaviour, practices and standards of the party.”⁵¹ It also expressed the view that

[c]rystallizing the party's basic values and principles in a code of ethics would be particularly valuable to party members who make difficult decisions in the competitive environment of electoral campaigns. It would enhance the incentive and inclination of party members to put the party's long-term interest in protecting its integrity and public respect ahead of potential and illusive short-term gains.⁵²

⁴⁹ While in certain fields distinctions are made between a code of ethics and a code of conduct, for the purpose of this report, the two terms are used interchangeably unless referring to specific codes.

⁵⁰ Canada, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy*, vol. 1 (Ottawa: Communication Group, 1991) (Chair: Pierre Lortie), p. 285.

⁵¹ *Id.*, p. 286.

⁵² *Id.*, p. 287.

For the Commission, “[a] code of ethics would help reconcile public demands for greater regulation with the legitimate desire of parties to manage their internal affairs.”⁵³ It also insisted on the need for parties to enforce their own codes and suggested the setting up of an ethics committee to ensure compliance.⁵⁴

While the Lortie Commission suggested that each party have and administer its own code of ethics, Elections Canada’s research also provided examples of codes of ethics or conduct to which all parties within a particular jurisdiction adhere (or by which they are bound).

The organization International IDEA, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance,⁵⁵ proposes a model voluntary code of conduct setting out “rules of behaviour for political parties and their supporters relating to their participation in an election process”.⁵⁶

Even though authors generally see voluntary codes as the best solution,⁵⁷ codes of conduct may be developed in a number of ways and may be quite different in nature. They may be agreed on by the parties, or agreed on by the parties and then given legal status; they may be legislated, or they may be determined by the electoral management body pursuant to a regulatory authority.⁵⁸

It is a common view among authors and in the codes reviewed that a code should be applicable to the party itself and, through the control of each party, to its leader, officials, candidates and members. To the extent possible, a party should be responsible for the activities of its supporters. It should also be responsible for violations of the code by its supporters.⁵⁹

While codes of conduct for political parties have been adopted mainly in emerging democracies,⁶⁰ an example of such a code has existed in Manitoba for the last decade.⁶¹

⁵³ Id., p. 288.

⁵⁴ Id., p. 289.

⁵⁵ International IDEA is an intergovernmental organization. Its programs aim to provide knowledge to democracy builders, provide policy development and analysis, and support democratic reform.

⁵⁶ International IDEA, *Code of Conduct for Political Parties – Campaigning in Democratic Elections*, www.idea.int/publications/coc_campaigning/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=2401, 1999, p. 7. A study prepared for the Inter-Parliamentary Union (of which Canada is a member) by Guy S. Goodwin-Gill also proposes a model code directed at political entities. See *Codes of Conduct for Elections: A Study Prepared for the Inter-Parliamentary Union*, www.ipu.org/PDF/publications/CODES_E.pdf, 1998, at p. 59ff.

⁵⁷ International IDEA, *Code of Conduct for Political Parties – Campaigning in Democratic Elections*, pp. 8–9.

⁵⁸ Id., p. 6.

⁵⁹ Id., p. 10. See also Goodwin-Gill’s study at pp. 64 and 67.

⁶⁰ See the launch of Ghana’s *Political Parties Code of Conduct* for the 2012 elections, www.modernghana.com/news/366561/1/political-parties-code-of-conduct-for-2012-launch.html; see also Zambia’s code of conduct issued and administered by the Electoral Commission, www.elections.org.zm/media/electoral_code_of_conduct_2011.pdf. Political parties in a number of countries in Africa have adopted similar codes, with the support and encouragement of the Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA). See www.eisa.org.za/WEP/comcode.htm. India’s Election Commission has also published a model code of conduct for the guidance of political parties. See http://eci.nic.in/eci_main/faq/faq_mcc.pdf.

⁶¹ See Manitoba’s *Shared Code of Ethical Conduct* at www.electionsmanitoba.ca/en/Political_Participation/Shared_Ethical_Code_of_Conduct.html. It was developed as a result of a recommendation contained in the 1999 report of a commission of inquiry that looked into allegations of offences under the province’s *Elections Act* and *Elections Finances Act* during Manitoba’s 1995 general election. The code, which applies to all political parties and candidates, provides guiding principles and rules of conduct. Respect for the law by all those to which the code applies is emphasized, as well as the need for political entities to uphold the integrity of the political process. The code is administered by each political party.

In the federal sphere, this code (or codes) could be developed in collaboration with parties and, as is the case in all jurisdictions where such codes exist, bind not only the parties but also their officials, candidates, other entities and active supporters.

B. Recommendations to improve compliance

Extension of the application of privacy protection principles to political parties

In order to preserve the confidence of Canadians in the political entities with whom they deal, and in order to better protect the privacy of Canadian electors dealing with political entities, it is recommended that the *Canada Elections Act* be amended to provide a mechanism by which the application of privacy protection principles governing most Canadian institutions and organizations would be extended to political parties.

The Act should also be amended to require that political parties demonstrate due diligence when giving access to their voter databases.

The survey of electors referred to in part 2 of this report reflects the concerns of the individuals canvassed with respect to the collection and use of their personal information by political parties. More than 75% of the electors surveyed felt that they should have the right to “opt out” of communications from political entities. As well, 69% of electors disagreed with the view that it is important for political parties to be able to collect personal information on electors.⁶² When asked what is more important, the right of political entities to communicate with electors or the right of electors to protect their privacy, two thirds expressed the view that preserving their privacy is of greater importance.⁶³

The group of experts consulted by Elections Canada through the Institute for Research on Public Policy (IRPP) were of the view that “data gathering by the parties is a good thing, as it allows them to better reach their supporter base.” They also agreed that it may be time to consider extending privacy regimes to political entities. They were particularly concerned about data breaches and the lack of recourse that those affected by such breaches would have.⁶⁴

The Chief Electoral Officer shares these views and recommends that political entities become subject to the broadly accepted privacy principles set out in the National Standard of Canada entitled *Model Code for the Protection of Personal Information*, CAN/CSA-Q830-96, also enumerated in Schedule 1 of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA) and reproduced in the annex to this report. These general principles govern the collection, use, disclosure and retention of records. They include requirements for accountability mechanisms; for the consent, where appropriate, of the person whose personal information is collected, used or disclosed; and for proper safeguards. This change would go a long way to reassuring electors as to the use of their personal information by political entities and to increasing the level of trust in those entities.

⁶² Phoenix, Survey of Electors, p. 7.

⁶³ *Id.*, p. 9.

⁶⁴ IRPP, Roundtable Report, pp. 5–6.

One way of regulating the privacy practices of parties while reducing what could be perceived as intrusion by the state in their internal affairs would be to require parties to obtain an assurance from an external management auditor, attesting that the party has systems in place to protect the personal information of electors and that these systems respect the principles listed in the annex to this report. A party would need this assurance to continue to receive lists of electors from Elections Canada.

This assurance would also preserve the reputation of the political party and reassure electors as to the protection given to their personal information, particularly in the wake of events that took place in the last election. However, such a regime would be impracticable for political entities who are by nature temporary: candidates, leadership contestants and nomination contestants.

In order to mitigate the risk of voter information being misused by candidates or persons involved in candidates' campaigns, additional measures are required. It is recommended that the Act be amended so that parties that provide voter information to candidates are required to (a) take all reasonable means to restrict access to data, (b) inform the persons to whom the data is made accessible of the proper use of the data in accordance with instructions provided by the Chief Electoral Officer, and (c) demand that these persons not use or disclose the data for any other purpose, except as required by law. In case of misuse or loss by local campaigns of voter information obtained from the party, the party that provided access to the data would be liable unless it can show that it exercised due diligence in providing access to the voter information. This would be done by respecting the above requirements.

In the discussion paper published in November 2012, Elections Canada considered whether the Act should be amended to allow electors to opt out of receiving unsolicited calls from political entities by indicating this preference when registering or updating their information in the National Register of Electors.

While it is recognized that most Canadians (78%) would like to have this option,⁶⁵ the panel of experts were strongly of the view that parties should continue to be allowed to contact voters.⁶⁶ It is also noted that the *Telecommunications Act* already provides a mechanism to deal with this issue by having one's name added to the internal do not call list of a political entity. At this time, therefore, Elections Canada does not recommend such an amendment to the Act.

New requirements governing telecommunications with electors

As a measure to reduce the risk of telecommunication devices being used to misinform electors or to mislead them as to the caller, it is recommended that the *Canada Elections Act* be amended to include certain rules regarding all telecommunications with electors.

Both the CRTC's Telemarketing Rules and Automatic Dialing-Announcing Device Rules, to which this report has previously referred, already apply to political entities with respect to some types of calls: live and automated calls for the purpose of solicitation. However, not all direct voter contacts are governed by the CRTC's Unsolicited Telecommunications Rules. For example, live calls that are not made for solicitation purposes are excluded. Moreover, under the

⁶⁵ Phoenix, Survey of Electors, p. 7.

⁶⁶ IRPP, Roundtable Report, p. 12.

Canada Elections Act, only those communications from political parties and candidates that constitute “advertising” require a statement regarding the authorization of the party’s registered agent or the candidate’s official agent.

The Act should provide that in the case of all messages from a political entity transmitted to a telephone, whether in the form of a live call or an automated pre-recorded call, the telephone number of the sponsor should be displayed on the call display of persons called, and should not be blocked from being displayed; the name of the sponsor of the call and the sponsor’s party affiliation, if any, should be stated at the beginning of the message; the message should state whether the sponsor has authorized it; and the telephone number of the sponsor or the sponsor’s campaign office at which the sponsor can be contacted should be stated at the end of the message.⁶⁷ The Act should also provide for limitations similar to those contained in the CRTC’s Unsolicited Telecommunications Rules regarding the time of day during which calls may be made. These rules should apply during as well as outside of election periods.

Increased reporting requirements

The following recommendation dealing with increased reporting is made to ensure that the recommended identification requirements are met and to further prevent the recurrence of deceptive communications.

In order to assist in ensuring compliance, it is recommended that the *Canada Elections Act* be amended to require that political entities provide additional information regarding telemarketing services on a timely basis.

The Act should be amended to provide for increased reporting requirements, not only for political parties but for all entities (i.e. electoral district associations, candidates, third parties), regarding the use of telemarketing communication services. This change would assist in ensuring compliance with the previous recommendation regarding telecommunications with electors. Additional information should include the text of messages, dates on which they were communicated to electors, and, if requested by the Chief Electoral Officer, the telephone numbers that were contacted. A strong majority of the participants convened by the IRPP to provide their advice to Elections Canada supported increasing the disclosure requirements of political entities, “in a push for more transparency.”⁶⁸

Building on a recommendation contained in a motion passed unanimously by the House of Commons on March 12, 2012,⁶⁹ and on a proposal contained in Bill C-453 (a private member’s bill introduced in the House of Commons on October 17, 2012), the agency recommends that parties and candidates also be required to advise the Chief Electoral Officer of the names and contact information of any person or entity they retain to provide voter contact services before or during an election, as soon as a contractual arrangement has been made with an outside organization (rather than possibly several months after the election). Such a requirement would also facilitate a more rapid investigation of allegations of improper calls.

⁶⁷ These rules now exist for advertisements in the *Alberta Election Act* at subsection 134(3) as amended by the *Election Accountability Amendment Act, 2012*. It is proposed that they apply to all telecommunications from political entities.

⁶⁸ IRPP, Roundtable Report, p. 8.

⁶⁹ Canada, House of Commons, *Journals*, 41st Parliament, 1st session, no. 94, March 12, 2012.

Increase in the Chief Electoral Officer's audit tools

The following audit mechanism is recommended to better ensure compliance with the requirements of the Act and to ensure transparency.

In order to increase transparency, it is recommended that, upon request from the Chief Electoral Officer, political parties be required to produce all documents necessary to ensure compliance with the *Canada Elections Act*.

The first element of the motion passed unanimously by the House of Commons was that Elections Canada's investigation capabilities be strengthened to give the Chief Electoral Officer the power to request all necessary documents from political parties and thus ensure compliance with the Act. This is similar to the proposal contained in the 2010 recommendations report, whereby the Chief Electoral Officer would be authorized to request that registered parties provide any documents and information that may, in the Chief Electoral Officer's opinion, be necessary to verify that the party and its chief agent have complied with the requirements of the Act with respect to election expenses returns. This tool could be used, for example, to obtain specific documents related to voter contacts from parties, as they are not required to submit any supporting documents with their return. As discussed in the recommendations report, this authority already exists in all provincial jurisdictions.⁷⁰ This power would be available to the Chief Electoral Officer for administrative purposes, not for conducting penal investigations.

C. Recommendations to improve enforcement

Prohibition against impersonating an election official

To facilitate the prosecution of individuals who deceive voters by pretending to be election officials, it is recommended that a provision be added to the *Canada Elections Act* prohibiting anyone from impersonating an election officer or an employee or agent of the Chief Electoral Officer. The prohibition could also extend to impersonating a candidate, a party, or representatives of such entities.

To indicate the seriousness of this transgression, it is recommended that a person found guilty of the corresponding new offence, as well as the existing offence under paragraph 482(b) of inducing a person to refrain from voting, be liable on summary conviction to a fine of a maximum of \$50,000 or imprisonment for a maximum of two years, or both; and on conviction on indictment, to a fine of a maximum of \$250,000 or imprisonment for a maximum of five years, or both.

⁷⁰ *Election Act*, R.S.B.C. 1996, c. 106, s. 276; *Election Finances and Contributions Disclosure Act*, R.S.A. 2000, c. E-2, s. 5; *Election Act*, 1996, S.S. 1996, c. E-6.01, s. 280; *Election Financing Act*, C.C.S.M., c. E27, s. 67; *Election Finances Act*, R.S.O. 1990, c. E.7, s. 7; *Election Act*, R.S.Q., c. E-3.3, s. 118; *Elections Act*, S.N.S. 2011, c. 5, s. 221; *Political Process Financing Act*, S.N.B. 1978, c. P-9.3, s. 16; *Election Expenses Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. E-2.01, s. 6; *Elections Act*, 1991, S.N.L. 1992, c. E-3.1, s. 275.

Legislation adopted by Ontario in 2011⁷¹ creates a new offence for a person who, inside or outside Ontario, falsely represents himself or herself to be an employee or agent of the Ontario Office of the Chief Electoral Officer, a person appointed under the *Election Act*, a candidate or candidate's representative, or an authorized representative of a registered party or registered constituency association.

In the Ontario legislation, if a judge finds that the offence has been committed knowingly, the person is guilty of a corrupt practice and is liable to a fine of a maximum of \$25,000, imprisonment for a maximum of two years less a day, or both.

While the offence in the Ontario statute applies to the person making the calls, the offence set out in paragraph 482(b) of the *Canada Elections Act* of inducing a person to vote or to refrain from voting by any pretence or contrivance would also apply to the originator of the scheme (that is, the person who directed the calls to be made).

That said, an offence similar to that of Ontario should be included in the Act not only for someone representing himself or herself as an employee or agent of Elections Canada, but also for a person falsely representing himself or herself as a candidate or candidate's representative, or as an authorized representative of a registered party or registered electoral district association. In both cases, proving the offence would not require evidence that the offender's conduct was aimed at interfering with the right to vote or at inducing electors not to vote for a particular candidate. It would be sufficient to show that the person falsely represented himself or herself. However, such an offence would need to be crafted so as to exclude bona fide political satire. This could be achieved by indicating that the false representation must be such that a person could reasonably be confused as to the impersonator's true identity.

Such an offence should be crafted broadly enough to include deceptive practices on the Internet, such as the abuse of campaign domain names and false campaign websites.

The recommended maximum amount of the fine (\$250,000) or of imprisonment (five years) for both this new offence and for that set out in paragraph 482(b)⁷² is significantly higher than for most other offences in the Act. While this could create a discrepancy, Elections Canada is of the view that many offences under the Act should provide for higher sanctions than is currently the case, in order to have a more significant deterrent effect on offenders. Higher fines would send a message to all Canadians about the importance given by Parliament to maintaining the integrity of the electoral process. Elections Canada intends to submit a report in the spring of 2014 addressing these matters and making specific recommendations to Parliament.

Increase in the Commissioner of Canada Elections' investigation tools

Elections Canada strongly believes that the Act should be amended to provide additional mechanisms to assist the Commissioner in the gathering of evidence when there are allegations of offences contrary to the Act and, more particularly, allegations of improper calls having been made to electors.

⁷¹ *An Act to amend the Election Act with respect to certain electoral practices*, S.O. 2011, c. 17.

⁷² A person currently found guilty of the offence set out in paragraph 482(b) is liable on summary conviction to a fine of not more than \$2,000 or to imprisonment for a term of not more than one year, or to both; or, on conviction on indictment, to a fine of not more than \$5,000 or to imprisonment for a term of not more than five years, or to both (see subsection 500(5)).

In order to make the enforcement of the *Canada Elections Act* more effective, it is recommended that the Commissioner of Canada Elections be given the power to apply to a judge for an order to compel any person to provide information that is relevant to an investigation.

As indicated earlier in the report, the inability to compel testimony is one of the most significant obstacles to effective enforcement of the Act. The Chief Electoral Officer strongly recommends that this power be given to the Commissioner to facilitate and accelerate the manner in which allegations are investigated.

While compliance with the Act is primarily ensured by way of offences, it is important to keep in mind that the Act is fundamentally of a regulatory nature. It sets out a number of rules, such as spending limits and reporting requirements, designed to establish a fair electoral process. The offences in the Act merely serve to better ensure compliance with those rules, and not to sanction conduct that is inherently reprehensible, as is the case with true criminal offences.

In other regulatory schemes, such as provincial securities legislation or the federal *Competition Act*, it is not uncommon for agencies responsible for ensuring compliance and conducting investigations to have the ability to require persons to provide information by way of testimony or records. Consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, information obtained in this manner cannot be used against those who are compelled to testify. The information may nevertheless be essential in determining whether a contravention has occurred and allowing for timely and effective enforcement or corrective action.

In the electoral context, several provincial statutes grant the chief electoral officer or commissioner, as the case may be, the power to compel persons to appear before them and provide testimonial evidence or produce records. This includes New Brunswick, Nova Scotia, Quebec, Ontario, Manitoba, Alberta and Yukon.⁷³ Internationally, other electoral management bodies have this power. These include the Australian Electoral Commission⁷⁴ and the Federal Election Commission of the United States.⁷⁵

The role of the Commissioner with respect to compliance and enforcement of the *Canada Elections Act* is essential to ensuring a fair electoral process and preserving the democratic rights of Canadians under the Charter. Where the legitimacy of an election is questioned by allegations of breaches under the Act, it is in the public interest to uncover what took place in a manner that is as timely and effective as possible, in accordance with the rights of those that may be involved as well as the democratic rights of Canadians.

⁷³ Section 494 of Quebec's *Election Act*, R.S.Q., c. E-3.3, vests Quebec's chief electoral officer, with respect to his or her own investigations, with the powers and immunities of a commissioner appointed under Quebec's statute respecting public inquiry commissions (c. C-37). This includes the power described above (section 9). The same goes for the chief electoral officers of Nova Scotia (*Elections Act*, S.N.S. 2011, c. 5, s. 286; *Public Inquiries Act*, R.S., c. 372, s. 5), New Brunswick (*Political Process Financing Act*, S.N.B. 1978, c. P-9.3, s. 16), Ontario (*Election Act*, R.S.O. 1990, c. E.6, s. 4.0.1; *Election Finances Act*, R.S.O. 1990, c. E.7, s. 3; *Public Inquiries Act*, S.O. 2009, c. 33, Schedule 6, s. 33), Manitoba (*Elections Act*, C.C.S.M., c. E30, s. 186(5)), Yukon (*Elections Act*, R.S.Y. 2002, c. 63, s. 351; *Public Inquiries Act*, R.S.Y. 2002, c. 177, ss. 4 and 5) and Alberta (*Election Act*, R.S.A. 2000, c. E-1, s. 4.2 and *Election Finances and Contributions Disclosure Act*, R.S.A. 2000, c. E-2, s. 5, both as amended by the *Election Accountability Amendment Act*, 2012; *Public Inquiries Act*, R.S.A. 2000, c. P-39, s. 4).

⁷⁴ See *Commonwealth Electoral Act* 1918, s. 316.

⁷⁵ These powers of the Commission are set out at sections 437d (a)(3) and (4) of Chapter 14 of Title 2 of the United States code. See www.fec.gov/law/feca/feca.pdf.

In order to achieve this balance, it is recommended that the Commissioner be granted powers similar to those found under section 11 of the *Competition Act*.⁷⁶ The Commissioner would be authorized to make an *ex parte* application to a judge to obtain an order providing that a person who has or is likely to have information regarding an investigation be examined under oath by the Commissioner or one of his or her representatives on any matter relevant to the investigation. The order could also require the person to produce documents. The examination would be conducted in private and any person required to be examined would have the right to be represented by counsel.

Prior to obtaining such an order, the Commissioner would have to satisfy a judge, on the basis of affidavit evidence, that an investigation is taking place and that the person to be examined has or is likely to have information that is directly relevant to the investigation. In all cases, information so obtained could not be used in support of a prosecution against the person who was required to provide it, except where the person has intentionally provided misleading evidence.

In this regard, to ensure that this power is effective, the *Canada Elections Act* should also include an offence for providing false information to the Commissioner or for obstructing an investigation. Similar offences exist in various provincial electoral statutes.⁷⁷

The Commissioner of Canada Elections strongly supports this recommendation.

To facilitate the timely investigation of improper calls, the *Canada Elections Act* should be amended to require companies that provide telemarketing services to keep records of all communications made in Canada during the election (including client information, payment information, scripts, incoming and outgoing calls, as well as phone numbers displayed). These records would be kept for a period of at least one year after the election but would be made available to the Commissioner of Canada Elections only following judicial authorization.

This recommendation is a variation of a provision contained in Bill C-453 for companies that provide telemarketing services to transmit documents to the Chief Electoral Officer within four months after the election. It is the agency's view that requiring all providers of telecommunication services to transmit this information to Elections Canada is not necessary. The purpose of this recommendation is to ensure that companies that provide telemarketing services keep records for a period long enough for the information to remain available to investigators for a reasonable period of time (in this case, a minimum of one year).

The records to be kept cover all communications made in Canada, and not just those made for election purposes. For this reason, these records should not be forwarded to Elections Canada, but only retained by the companies. They would only be shared with the Commissioner following judicial authorization through a production order issued pursuant to the authority described in the previous recommendation (that is, if a judge is satisfied, on the basis of affidavit evidence, that an investigation is taking place and that the person to be examined has or is likely to have information that is directly related to the investigation).

⁷⁶ *Competition Act*, R.S.C. 1985, c. C-34.

⁷⁷ *Saskatchewan Election Act*, 1996, S.S. 1996, c. E-6.01, s. 283; *Manitoba Elections Act*, C.C.S.M., c. E30, s. 183(7); *Nova Scotia Elections Act*, S.N.S. 2011, c. 5, s. 334; *Prince Edward Island Election Expenses Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. E-2.01, s. 28; *Newfoundland and Labrador Elections Act*, 1991, S.N.L. 1992, c. E-3.1, s. 323.

The privacy of Canadians is only minimally affected by the production of records held by telemarketers. Indeed, in most cases, the only personal information that would be disclosed is the fact that they received a call from a telemarketing firm as well as the message used by the firm.

To facilitate the enforcement of its provisions, the *Canada Elections Act* should authorize the Commissioner of Canada Elections to require telecommunications companies to preserve specified records pending receipt of a production order issued by a judge.

In investigations dealing with deceptive practices, the Commissioner (or individuals acting on the Commissioner's behalf) should have the authority to require telecommunications companies to preserve specified computer records in their possession or control when such a demand is made. This would protect the information from being disposed of by the telecommunications companies as part of their normal business practices.

Investigators could only make such demands if the Commissioner had reasonable grounds to suspect (a) that an offence involving deceptive communications with electors was (or will be) committed under the Act, (b) that the computer record is in the possession or under the control of the person to which the demand is made, and (c) that the record would assist in the investigation of the offence. A demand would not require judicial authorization but would only be valid for a limited duration (e.g. 90 days), until a production order has been obtained from a judge.

However, in order for such a mechanism to be useful, the Commissioner would need to know in advance details regarding the telecommunication service providers of candidates and political parties. Currently, this information is not available with respect to parties. With respect to candidates, it only becomes known to Elections Canada once the candidates file their financial returns, which are due four months after polling day. Accordingly, as discussed above, candidates and parties should be required to report information on their telecommunication service providers (including phone and Internet account numbers) as soon as a contract is signed or an arrangement concluded, during or before the election period.

D. Suggestions that were not pursued

Before concluding, it is worth addressing a few suggestions that were not pursued.

In the course of drafting this report, Elections Canada received a number of suggestions from parties or experts regarding means of preventing the type of situation that occurred in the 2011 general election or facilitating the detection of guilty individuals or groups. After reviewing them, some were set aside as out of scope, not practical, too complex to implement or simply not applicable in the context of the electoral process. In this context, two of these suggestions are worth mentioning.

Granting the Chief Electoral Officer the power to cancel an election or to apply to a court for it to cancel the election

The Chief Electoral Officer is tasked with administering the electoral process. His or her role is and must remain that of a neutral and impartial arbitrator. The suggestion that the Chief Electoral Officer should be authorized to apply to a court to have an election cancelled – or worse, have the power to cancel the election – would irremediably damage this arbitrator role. This is because

the exercise of such a power would require that the Chief Electoral Officer take sides by being for or against one of the participants in the election contest. Applying to a court to seek the cancellation of an election is the responsibility of those who fought in that election or who, as electors, had a stake in the election. This should remain the case.

Providing for the possibility of rewarding whistleblowers

It is already possible for anyone who believes that an offence has been committed under the *Canada Elections Act* to report the matter to the Commissioner of Canada Elections, for him or her to investigate the matter as he or she deems necessary in the circumstances and to take the measures he or she considers appropriate for dealing with the offence if one was committed.

It has been suggested, however, that the probability of someone providing information on an offender is much greater if there is a financial incentive for the informer to denounce the alleged illegal act. For that reason, a whistleblower regime that provides a financial reward to the person who provides information on an illegal act is seen as a more effective deterrence measure than relying strictly on informers who denounce illegal acts for purposes other than money. The agency was referred to the whistleblower program available under the United States *Securities Exchange Act of 1934*.⁷⁸ Under that program, the Securities and Exchange Commission is authorized to reward the assistance and information provided from a whistleblower who knows of possible securities law violations. The legislation underpinning the program provides that the rewards are paid from a fund in which are deposited the fines imposed on offenders.

The website of the best-known Canadian whistleblower program that provides for such payments, Crime Stoppers, indicates that rewards for information that helps the police solve crimes are funded exclusively by donations from private citizens and local businesses.⁷⁹ A source of funds over which the Chief Electoral Officer would have some control would have to be generated for the payment of rewards under the *Canada Elections Act*. Furthermore, there is no whistleblower regime in Canadian federal legislation that provides for the payment of a reward to the whistleblower.⁸⁰ The electoral process does not appear to be the best context for such a regime, as nothing indicates a lack of denunciations by participants in the electoral process or by Canadians in general.

⁷⁸ See “Securities Whistleblower Incentives and Protection” in *Securities Exchange Act of 1934*, 15 U.S.C. 78a et seq., sec. 21F.

⁷⁹ <http://crimestoppers.ca/donate/>.

⁸⁰ See section 66.1 of the *Competition Act* and section 27 of PIPEDA for examples of whistleblower provisions in federal law. As well, see the *Public Servants Disclosure Protection Act*, S.C. 2005, c. 46.

The recommendations made in this report are aimed at better addressing the risks posed by deceptive tactics to Canada's electoral democracy. While Elections Canada can take some administrative measures to prevent the kind of conduct discussed in the report from occurring again, Parliament's intervention is required to make legislative changes that will allow the agency to promptly and effectively investigate potential abuses of the electoral process.

While 80% of Canadians who gave their opinion in the Phoenix survey said they had quite a lot (48%) or a great deal (32%) of confidence in Elections Canada,⁸¹ it can be expected that this level of confidence will decrease if significant delays in investigations (let alone a lack of results) occur following repeated perceived egregious violations of the *Canada Elections Act*. Similarly, actions must be taken to increase Canadians' level of confidence regarding the vital role played by political parties in our electoral democracy. The recommendations contained in this report aim to address these two issues.

In our view, some of these recommendations are of particular importance in this context.

The authority of the Commissioner of Canada Elections to compel witnesses to testify or to produce documents with prior judicial authorization would go a long way in accelerating the investigation process, particularly at the start, when facts need to be clarified. This is a vital tool in the application of regulatory provisions, and one that already exists in federal legislation. The Commissioner strongly supports this recommendation.

As well, we share the view of Canadians and of the experts we consulted in the preparation of this report that political parties should be required to pay greater attention to the protection of electors' personal information. There do not appear to be any public policy reasons for excluding political parties from the application of the privacy protection principles governing most Canadian institutions and organizations. These principles should be extended to political parties. This could be accomplished through an assurance provided by an external management auditor. However, regardless of the means chosen, the application of these principles should be a precondition to the party continuing to receive lists of electors from Elections Canada.

Other recommendations have also been made to deal with the particular issue of communications with electors. They include the addition of a new offence prohibiting anyone from impersonating an election official. As well, the Commissioner should have the authority to require telecommunications companies to preserve specified records pending receipt of a production order. Political entities should also be required to provide timely information regarding their contractual arrangements with telecommunications, Internet service and telemarketing service providers, to the extent that these arrangements are to be in effect during election periods. Finally, in line with the motion adopted by the House of Commons in March of 2012, we reiterate the recommendation made in our previous recommendations report that, upon request from the Chief Electoral Officer, political parties be required to produce all documents necessary to ensure compliance with the Act.

⁸¹ Phoenix, Survey of Electors, p. 26.

Means must be given to Elections Canada to address deceptive practices such as those that occurred during the 41st general election. These practices undermine the electoral process, to the detriment of all participants. In this context, however, it is important to keep in mind that legislative measures alone cannot prevent improper conduct from taking place. All participants in the electoral process have a responsibility to act in a manner that respects and promotes democratic values and the rule of law.

The principles that follow are set out and further discussed in Schedule 1 to the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*.

Principle 1 – Accountability

An organization is responsible for personal information under its control and shall designate an individual or individuals who are accountable for the organization's compliance with the following principles.

Principle 2 – Identifying Purposes

The purposes for which personal information is collected shall be identified by the organization at or before the time the information is collected.

Principle 3 – Consent

The knowledge and consent of the individual are required for the collection, use, or disclosure of personal information, except where inappropriate.

Principle 4 – Limiting Collection

The collection of personal information shall be limited to that which is necessary for the purposes identified by the organization. Information shall be collected by fair and lawful means.

Principle 5 – Limiting Use, Disclosure, and Retention

Personal information shall not be used or disclosed for purposes other than those for which it was collected, except with the consent of the individual or as required by law. Personal information shall be retained only as long as necessary for the fulfilment of those purposes.

Principle 6 – Accuracy

Personal information shall be as accurate, complete, and up-to-date as is necessary for the purposes for which it is to be used.

Principle 7 – Safeguards

Personal information shall be protected by security safeguards appropriate to the sensitivity of the information.

Principle 8 – Openness

An organization shall make readily available to individuals specific information about its policies and practices relating to the management of personal information.

Principle 9 – Individual Access

Upon request, an individual shall be informed of the existence, use, and disclosure of his or her personal information and shall be given access to that information. An individual shall be able to challenge the accuracy and completeness of the information and have it amended as appropriate.

Principle 10 – Challenging Compliance

An individual shall be able to address a challenge concerning compliance with the above principles to the designated individual or individuals accountable for the organization's compliance.

Neuvième principe – Accès aux renseignements personnels

Une organisation doit informer toute personne qui en fait la demande de l'existence de renseignements personnels qui la concernent, de l'usage qui en est fait et du fait qu'ils ont été communiqués à des tiers, et lui permettre de les consulter. Il sera aussi possible de contester l'exactitude et l'intégralité des renseignements et d'y faire apporter les corrections appropriées.

Dixième principe – Possibilité de porter plainte à l'égard du non-respect des principes

Toute personne doit être en mesure de se plaindre du non-respect des principes énoncés ci-dessus en communiquant avec la ou les personnes responsables de les faire respecter au sein de l'organisation concernée.

Les principes suivants sont énoncés et décrits en détail à l'annexe I de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques.

Premier principe – Responsabilité

Une organisation est responsable des renseignements personnels dont elle a la gestion et doit désigner une ou des personnes qui devront s'assurer du respect des principes énoncés ci-dessous.

Deuxième principe – Détermination des fins de la collecte des renseignements

Les fins auxquelles des renseignements personnels sont recueillis doivent être déterminées par l'organisation avant la collecte ou au moment de celle-ci.

Troisième principe – Consentement

Toute personne doit être informée de toute collecte, utilisation ou communication de renseignements personnels qui la concernent et y consentir, à moins qu'il ne soit pas approprié de le faire.

Quatrième principe – Limitation de la collecte

L'organisation ne peut recueillir que les renseignements personnels nécessaires aux fins déterminées et doit procéder de façon honnête et licite.

Cinquième principe – Limitation de l'utilisation, de la communication et de la conservation

Les renseignements personnels ne doivent pas être utilisés ou communiqués à des fins autres que celles auxquelles ils ont été recueillis à moins que la personne concernée n'y consente ou que la loi ne l'exige. On ne doit conserver les renseignements personnels qu'aussi longtemps que nécessaire pour la réalisation des fins déterminées.

Sixième principe – Exactitude

Les renseignements personnels doivent être aussi exacts, complets et à jour que l'exigent les fins auxquelles ils sont destinés.

Septième principe – Mesures de sécurité

Les renseignements personnels doivent être protégés au moyen de mesures de sécurité correspondant à leur degré de sensibilité.

Huitième principe – Transparence

Une organisation doit faire en sorte que des renseignements précis sur ses politiques et ses pratiques concernant la gestion des renseignements personnels soient facilement accessibles à toute personne.

adoptée par la Chambre des communes en mars 2012, nous réitérons ce que nous proposons dans notre dernier rapport de recommandations, c'est-à-dire qu'à la demande du directeur général des élections, les partis politiques devraient être tenus de produire tous les documents nécessaires à l'observation de la Loi.

Élections Canada doit obtenir les moyens de lutter contre les pratiques trompeuses telles que celles qui ont été observées lors de la 41^e élection générale. Ces pratiques minent le processus électoral au détriment de tous ses participants. Dans ce contexte, cependant, il faut garder à l'esprit que les mesures législatives ne peuvent à elles seules prévenir une conduite inappropriée. Tous les participants au processus électoral se doivent d'agir de façon à respecter et à promouvoir les valeurs démocratiques et la primauté du droit.

Les recommandations formulées dans le présent rapport visent à atténuer les risques que représentent les tactiques trompeuses pour la démocratie électorale du Canada. Bien qu'Élections Canada puisse prendre certaines mesures administratives pour prévenir le genre de conduite décrit dans le présent rapport, l'intervention du Parlement est requise pour modifier la Loi, afin de permettre à l'organisme d'enquêter rapidement et efficacement sur les abus potentiels du processus électoral.

Bien que 80 % des Canadiens ayant répondu au sondage de Phoenix aient affirmé qu'ils avaient assez (48 %) ou beaucoup (32 %) confiance en Élections Canada⁸¹, on peut s'attendre à ce que cette confiance diminue si les enquêtes affichent des retards importants (à plus forte raison, si elles n'aboutissent pas à des résultats) à la suite d'allégations d'infractions flagrantes répétées à la *Loi électorale du Canada*. De la même façon, il faut déployer des efforts pour accroître la confiance des Canadiens à l'égard du rôle essentiel que jouent les partis politiques dans notre démocratie électorale. Les recommandations contenues dans le présent rapport visent à traiter de ces deux enjeux.

À notre avis, certaines de ces recommandations ont une importance particulière dans ce contexte. Le pouvoir du commissaire d'exiger qu'une personne témoigne ou produise des documents en vertu d'une autorisation judiciaire contribuerait énormément à accélérer le processus d'enquête, surtout au début, lorsque les faits doivent être clarifiés. Cet outil est essentiel à l'application de dispositions réglementaires et existe ailleurs dans la législation fédérale. Le commissaire appuie fermement cette recommandation.

En outre, à l'instar des Canadiens et des experts que nous avons consultés pour préparer le présent rapport, nous estimons que les partis politiques devraient accorder plus d'attention à la protection des renseignements personnels des électeurs. Il ne semble pas exister de raisons d'intérêt public d'exclure les partis politiques de l'application des principes de la protection des renseignements personnels qui régissent la plupart des institutions et des organismes du Canada. Ces principes devraient aussi s'appliquer aux partis politiques, par exemple grâce à une assurance fournie par un vérificateur de gestion externe. Toutefois, quel que soit le moyen choisi, l'application de ces principes devrait constituer une condition préalable que le parti devrait respecter pour continuer à recevoir les listes électorales d'Élections Canada.

D'autres recommandations touchent plus particulièrement la question des communications avec les électeurs. Notons entre autres l'ajout d'une nouvelle disposition interdisant à quiconque de se faire passer pour un fonctionnaire électoral. De plus, le commissaire devrait avoir le pouvoir d'exiger des entreprises de télécommunication qu'elles conservent des données précises jusqu'à l'obtention d'une ordonnance de communication. Les entités politiques devraient aussi être tenues de fournir, en temps opportun, des renseignements sur leurs contrats avec des fournisseurs de services de télécommunication, d'accès à Internet et de télémarketing, dans la mesure où ces ententes doivent être en vigueur durant la période électorale. Enfin, conformément à la motion

Prévoir la possibilité de récompenser les dénonciateurs

Il est déjà possible pour quiconque croit qu'une infraction à la *Loi électorale du Canada* a été commise de signaler l'affaire au commissaire aux élections fédérales, afin que ce dernier mène l'enquête qu'il estime nécessaire et prenne les mesures qu'il considère comme appropriées si l'infraction en question a bel et bien été commise.

Or, il a été affirmé qu'une personne serait beaucoup plus portée à fournir des renseignements sur un contrevenant si elle pouvait s'attendre à recevoir un incitatif monétaire à la suite de la dénonciation de l'acte illégal présumé. Par conséquent, un régime de dénonciation offrant un incitatif monétaire à la personne qui fournit des renseignements sur un acte illégal est considéré comme une mesure de dissuasion plus efficace que le fait de se fier uniquement à ceux qui dénoncent des actes illégaux à des fins non monétaires. On a mentionné à Elections Canada le programme de dénonciation prévu dans la *Securities Exchange Act of 1934* des États-Unis⁷⁸. Dans le cadre de ce programme, la Securities and Exchange Commission est autorisée à récompenser un dénonciateur qui est au courant d'éventuelles infractions aux lois régissant les valeurs mobilières pour son aide et ses renseignements. Selon la loi sur laquelle repose le programme, les récompenses sont tirées d'un fonds où l'on dépose les amendes infligées aux contrevenants.

Selon le site Web du programme de dénonciation canadien le plus connu qui prévoit de tels paiements, l'échec au crime, les récompenses offertes pour les renseignements qui aident la police à résoudre des crimes sont financées exclusivement par les dons des citoyens et des entreprises locales⁷⁹. Pour donner suite à cette suggestion, une source de fonds dans laquelle pourrait puiser le directeur général des élections devrait donc être établie pour permettre le paiement de récompenses en vertu de la *Loi électorale du Canada*. Par ailleurs, il n'existe pas, dans la législation fédérale canadienne, de régime de dénonciation prévoyant la remise d'une récompense au dénonciateur⁸⁰. Le processus électoral ne semble pas constituer le meilleur contexte d'un tel régime, puisque rien n'indique que les participants au processus électoral ou les Canadiens en général ne dénoncent pas assez les actes illégaux.

⁷⁸ Voir « Securities Whistleblower Incentives and Protection » dans la *Securities Exchange Act of 1934*, 15 U.S.C. 78a et suiv., art. 21F.
⁷⁹ <http://crimestopppers.ca/donate/>.
⁸⁰ Voir l'article 66.1 de la *Loi sur la concurrence* et l'article 27 de la LPPDE pour obtenir des exemples de dispositions sur la dénonciation dans les lois fédérales. Voir aussi la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46.

Dans le cadre des enquêtes sur des pratiques trompeuses, le commissaire aux élections fédérales ou ses représentants devraient être autorisés à exiger, sur demande, la conservation de données informatiques précises en la possession ou sous le contrôle d'une entreprise de télécommunication, de façon à empêcher ces entreprises de détruire ces renseignements comme elles le font habituellement.

Les enquêteurs ne pourraient faire cette demande que si le commissaire a des motifs raisonnables de croire : a) qu'une infraction à la Loi liée à des communications trompeuses avec des électeurs a été ou sera perpétrée; b) que les données informatiques visées par la demande sont en la possession ou sous le contrôle de la personne en question; c) que ces données seront utiles à l'enquête. Cette demande pourrait être faite sans autorisation judiciaire, mais ne serait valide que pendant une courte période (par exemple 90 jours), jusqu'à ce qu'une ordonnance de communication soit obtenue d'un juge.

Cependant, ce mécanisme ne sera utile que si le commissaire connaît à l'avance quelques détails sur les fournisseurs de services de télécommunication engagés par les candidats et les partis politiques. Actuellement, cette information n'est pas connue dans le cas des partis, et dans celui des candidats, elle ne devient accessible à Elections Canada qu'une fois que ceux-ci présentent leurs rapports financiers, lesquels sont exigés quatre mois après le jour du scrutin. Par conséquent, les candidats et les partis devraient être tenus de communiquer les renseignements sur leurs fournisseurs de services de télécommunication (y compris les numéros de téléphone et de compte Internet) dès qu'un contrat est signé ou qu'une entente est conclue, pendant ou avant la période électorale.

D. Suggestions non retenues

Avant de conclure, il convient d'examiner certaines suggestions qui n'ont pas été retenues.

Pendant la rédaction du présent rapport, Elections Canada a reçu plusieurs suggestions de partis ou d'experts sur des moyens de prévenir le type de situations qui se sont produites lors de l'élection générale de 2011 ou de retrouver plus facilement les individus ou groupes coupables. Après examen, certaines de ces suggestions ont été rejetées parce qu'elles dépassaient la portée du rapport, n'étaient pas assez pratiques, étaient trop difficiles à mettre en œuvre ou ne s'appliquaient tout simplement pas au processus électoral. Cela dit, deux suggestions valent la peine d'être mentionnées.

Conférer au directeur général des élections le pouvoir d'annuler une élection ou de demander à un tribunal d'annuler une élection

Il incombe au directeur général des élections d'administrer le processus électoral. Son rôle est et doit demeurer celui d'un arbitre neutre et impartial. Si le directeur général des élections était autorisé à demander à un tribunal d'annuler une élection – ou pire encore, avait le pouvoir d'annuler une élection –, son rôle d'arbitre s'en trouverait irrémédiablement compromis. En fait, l'exercice d'un tel pouvoir exigerait du directeur général des élections qu'il prenne position pour ou contre l'un des participants à l'élection. La responsabilité de demander à un tribunal d'annuler une élection revient à ceux qui ont pris part à l'élection ou aux électeurs qui étaient particulièrement concernés par celle-ci. Cela ne devrait pas changer.

Pour garantir l'efficacité de ce pouvoir, la *Loi électorale du Canada* devrait prévoir une infraction rendant coupable quiconque fournit de faux renseignements au commissaire ou entrave une enquête.⁷⁷ Il existe des infractions similaires dans diverses lois électorales provinciales.

Le commissaire aux élections fédérales appuie fermement cette recommandation.

Afin d'accélérer les enquêtes sur les appels inappropriés, la *Loi électorale du Canada* devrait être modifiée pour exiger des entreprises offrant des services de télémarketing qu'elles conservent les données liées à toutes les communications effectuées au Canada pendant une élection (y compris les renseignements sur le client et sur tout paiement effectué, le texte des messages, les appels entrants et sortants ainsi que les numéros de téléphones affichés). Ces données seraient conservées pendant au moins un an après l'élection, mais seraient communiquées au commissaire aux élections fédérales une fois l'autorisation judiciaire obtenue.

Cette recommandation s'apparente à une disposition du projet de loi C-453, qui exige que les entreprises offrant des services de télémarketing transmettent leurs documents au directeur général des élections dans les quatre mois suivant l'élection. Elections Canada estime toutefois qu'il n'est pas nécessaire que tous les fournisseurs de services de télécommunication lui communiquent ces renseignements. Le but de cette recommandation est de faire en sorte que les entreprises qui fournissent des services de télémarketing conservent leurs données assez longtemps pour qu'elles restent à la disposition des enquêteurs pendant une période raisonnable (dans ce cas, au moins un an).

Les données à conserver concernent toutes les communications effectuées au Canada, et pas seulement à des fins électorales. Par conséquent, les entreprises ne devraient pas transmettre ces données à Elections Canada mais seulement les conserver. Les données ne seraient fournies au commissaire qu'après l'obtention d'une autorisation judiciaire découlant d'une ordonnance de communication rendue en vertu du pouvoir décrit dans la recommandation précédente (c'est-à-dire si un juge est convaincu, en s'appuyant sur une preuve par affidavit, qu'une enquête est en cours et que la personne à interroger détient ou détient vraisemblablement des renseignements qui concernent directement l'enquête).

Les renseignements personnels des Canadiens sont peu touchés par la divulgation des données conservées par les entreprises de télémarketing. En effet, dans la plupart des cas, les seuls renseignements personnels divulgués seraient le fait que la personne a reçu un appel d'une entreprise de télémarketing ainsi que le message utilisé.

Afin de faciliter l'application de ses dispositions, la *Loi électorale du Canada* devrait autoriser le commissaire aux élections fédérales à exiger des entreprises de télécommunication qu'elles préservent des données précises jusqu'à l'obtention d'une autorisation judiciaire pour la délivrance d'une ordonnance de communication.

⁷⁷ Saskatchewan : *Election Act*, 1996, S.S.1996, ch. E-6.01, art. 283; Manitoba : *Loi électorale*, C.P.L.M. ch. E30, paragraphe 183(7); Nouvelle-Écosse : *Elections Act*, S.N.S. 2011, ch. 5, art. 334; Île-du-Prince-Édouard : *Election Expenses Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. E-2.01, art. 28; Terre-Neuve-et-Labrador : *Election Act*, 1991, S.N.L.1992, ch. E-3.1, art. 323.

Dans le contexte des élections, plusieurs lois provinciales et territoriales confèrent au directeur général des élections ou au commissaire, selon le cas, le pouvoir de contraindre une personne à comparative devant eux et à fournir des preuves testimoniales ou des documents. Ces lois sont celles du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de l'Alberta et du Yukon⁷³. À l'étranger, d'autres organismes de gestion électorale ont ce pouvoir. L'Australian Electoral Commission⁷⁴ et la Federal Election Commission des États-Unis⁷⁵ en sont des exemples.

Le rôle du commissaire aux élections fédérales en ce qui concerne la conformité à la *Loi électorale du Canada* et son exécution est essentiel pour assurer un processus électoral équitable et préserver les droits démocratiques des Canadiens en vertu de la Charte. Lorsque la légitimité d'une élection est remise en question par des allégations de manquements à la Loi, il est d'intérêt public que les faits soient établis de la manière la plus rapide et efficace possible, dans le respect des droits des personnes qui peuvent être impliquées ainsi que des droits démocratiques des Canadiens.

Afin de trouver cet équilibre, il est recommandé que le commissaire se voie accorder des pouvoirs semblables à ceux prévus à l'article 11 de la *Loi sur la concurrence*⁷⁶. Le commissaire serait ainsi autorisé à saisir un juge d'une demande *ex parte* afin d'obtenir une ordonnance pour qu'une personne qui détient vraisemblablement des renseignements liés à une enquête puisse être interrogée sous serment par le commissaire ou son représentant concernant toute question pertinente pour l'enquête. Cette ordonnance pourrait également obliger la personne à produire des documents. L'interrogatoire serait mené en privé, et toute personne interrogée aurait le droit d'être représentée par un avocat.

Avant d'obtenir une telle ordonnance, le commissaire devrait convaincre un juge, en s'appuyant sur une preuve par affidavit, qu'une enquête est en cours et que la personne à interroger détient tous les cas, les renseignements ainsi obtenus ne pourraient servir à poursuivre en justice la personne qui les a fournis, sauf si elle a sciemment donné des éléments de preuve trompeurs.

⁷³ L'article 494 de la *Loi électorale* du Québec, L.R.Q., ch. E-3.3, investit le directeur général des élections du Québec et toute

personne qu'il désigne des pouvoirs et immunités d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (ch. C-37). Ceux-ci incluent le pouvoir décrit ci-dessus (article 9). Il en va de même pour les directeurs généraux des élections de la Nouvelle-Écosse (*Elections Act*, S.N.S. 2011, ch. 5, art. 286; *Public Inquiries Act*, R.S., ch. 372, art. 5), du Nouveau-Brunswick (*Loi sur le financement de l'activité politique*, L.N.B. 1978, ch. P-9.3, art. 16), de l'Ontario (*Loi électorale*,

L.R.O. 1990, ch. E.6, art. 4.0.1; *Loi sur le financement des élections*, L.R.O. 1990, ch. E.7, art. 3; *Loi sur les enquêtes publiques*, L.O. 2009, ch. 33, annexe 6, art. 33), du Manitoba (*Loi électorale*, C.P.L.M., ch. E30, paragraphe 186(5)), du Yukon (*Loi sur les élections*, L.R.Y. 2002, ch. 63, art. 351; *Loi sur les enquêtes publiques*, L.R.Y. 2002, ch. 177, art. 4 et 5) et de l'Alberta (*Election Act*, R.S.A. 2000, ch. E-1, art. 4.2 et *Election Finances and Contributions Disclosure Act*, R.S.A. 2000, ch. E-2 art. 5,

ces deux lois modifiées par la *Election Accountability Amendment Act*, 2012; *Public Inquiries Act*, R.S.A. 2000, ch. P-39, art. 4).⁷⁴ Voir la *Commonwealth Electoral Act 1918*, art. 316.

⁷⁵ Ces pouvoirs de la commission sont énoncés aux sous-alinéas 437d(a)(3) et (4) du chapitre 14 du titre 2 du United States Code. Voir www.fec.gov/law/feca/feca.pdf.

⁷⁶ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, ch. C-34.

⁷² Actuellement, une personne déclarée coupable de l'infraction énoncée à l'alinéa 482b) est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 2 000 \$ et d'un emprisonnement maximal d'un an, ou de l'une de ces peines, ou, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, d'une amende maximale de 5 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de cinq ans, ou de l'une de ces peines (voir le paragraphe 500(5)).

Dans d'autres systèmes de nature régulatoire, comme les lois provinciales sur les valeurs mobilières ou la *Loi sur la concurrence* du Canada, il n'est pas rare que les organismes chargés d'assurer l'observation de la loi et de mener des enquêtes aient le pouvoir d'exiger qu'une personne fournisse des renseignements sous forme de témoignage ou de documents. Selon la *Charte canadienne des droits et libertés*, les renseignements ainsi obtenus ne peuvent être utilisés contre ceux qui sont contraints à témoigner. Néanmoins, ces renseignements pourraient s'avérer essentiels pour déterminer si une infraction a été commise et prendre rapidement des mesures d'exécution ou des mesures correctives efficaces.

Bien que la conformité à la Loi soit principalement assurée par les dispositions sur les infractions, il est important de se rappeler que la Loi est fondamentalement de nature régulatoire. Elle énonce un certain nombre de règles, telles que les plafonds des dépenses et les exigences sur les rapports à produire, dont le but est d'établir un processus électoral équitable. Les dispositions sur les infractions ne servent qu'à assurer une meilleure conformité à ces règles, et non à sanctionner des comportements répréhensibles, comme dans le cas des véritables infractions criminelles.

Comme il a été mentionné précédemment, l'impossibilité de contraindre une personne à témoigner constitue l'un des plus importants obstacles à l'exécution efficace de la Loi. Le directeur général des élections recommande fortement que ce pouvoir soit conféré au commissaire afin de faciliter et d'accélérer les enquêtes.

Afin d'accroître l'efficacité de l'exécution de la *Loi électorale du Canada*, il est recommandé que le commissaire aux élections fédérales obtienne le pouvoir de demander à un juge de rendre une ordonnance obligeant toute personne à fournir des renseignements pertinents pour une enquête.

Élections Canada croit fermement que la Loi devrait être modifiée pour inclure des mécanismes supplémentaires qui aideraient le commissaire à recueillir des éléments de preuve lorsqu'il y a des allégations d'infractions à la Loi, et plus particulièrement d'appels inappropriés aux électeurs.

Renforcement des outils d'enquête du commissaire aux élections fédérales

L'amende maximale (250 000 \$) et la peine d'emprisonnement maximale (cinq ans)⁷² sont considérablement plus sévères que les sanctions s'appliquant à la plupart des autres infractions à la Loi. Bien que cette modification puisse entraîner une divergence, Elections Canada estime que les sanctions prévues pour de nombreuses infractions à la Loi devraient être plus sévères qu'à l'heure actuelle afin d'avoir un plus grand effet dissuasif sur les contrevenants. Des amendes plus lourdes montreraient aux Canadiens l'importance qu'accorde le Parlement au maintien de l'intégrité du processus électoral. Elections Canada prévoit déposer, au printemps 2014, un rapport sur ces questions et présenter des recommandations précises au Parlement.

C. Recommandations visant à améliorer l'exécution de la Loi

Interdiction de se faire passer pour un fonctionnaire électoral

Afin de faciliter les poursuites intentées contre les individus qui trompent les électeurs en prétendant être des fonctionnaires électoraux, il est recommandé que soit ajoutée à la *Loi électorale du Canada* une disposition interdisant toute personne de se faire passer pour un fonctionnaire électoral ou un employé ou agent du directeur général des élections. L'interdiction pourrait aussi s'appliquer aux cas où une personne se fait passer pour un candidat ou son représentant, ou le représentant d'un parti.

Afin de souligner la gravité de cette transgression, il est recommandé qu'une personne déclarée coupable de la nouvelle infraction, ou de l'infraction prévue à l'alinéa 482b) de la Loi (inciter une personne à s'abstenir de voter), soit passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 50 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de deux ans, ou de l'une de ces peines, et, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, d'une amende maximale de 250 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de cinq ans, ou de l'une de ces peines.

Une loi adoptée par l'Ontario en 2011⁷¹ a créé une nouvelle infraction rendant coupable quiconque, en Ontario ou ailleurs, se fait passer pour un employé ou agent du bureau du directeur général des élections, une personne nommée en application de la *Loi électorale*, un candidat ou une personne autorisée par le candidat à agir en son nom, ou une personne autorisée à agir en son nom par un parti inscrit ou une association de circonscription inscrite.

Aux termes de cette loi, si un juge conclut que l'infraction a été commise sciemment, la personne est coupable de manœuvre frauduleuse et est passible d'une amende maximale de 25 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de deux ans moins un jour, ou d'une seule de ces peines.

Alors que l'infraction prévue par cette loi de l'Ontario s'applique à la personne qui fait les appels, celle énoncée à l'alinéa 482b) de la *Loi électorale du Canada* (inciter une personne à voter ou à s'abstenir de voter) pourrait aussi s'appliquer à l'auteur du stratagème (c'est-à-dire la personne qui a donné instruction de faire les appels).

Cela dit, on devrait ajouter à la Loi une infraction similaire à celle de l'Ontario, non seulement contre les personnes qui se font passer pour un employé ou un agent d'Élections Canada, mais aussi contre celles qui se présentent faussement comme un candidat ou son représentant, ou comme le représentant d'un parti enregistré ou d'une association de circonscription enregistrée. Dans tous ces cas, il ne serait pas nécessaire de prouver que le contrevenant voulait nuire à l'exercice du droit de vote de quelqu'un ou inciter des électeurs à ne pas voter pour un candidat donné; il suffirait, pour qu'il y ait infraction, de prouver que la personne s'est fait passer pour quelqu'un d'autre. Cependant, l'infraction devrait être formulée de façon à exclure la satire politique. Elle pourrait préciser, par exemple, qu'il n'y a usurpation que lorsqu'on risque raisonnablement de croire à la fausse identité de l'imitateur.

L'infraction devrait être formulée de manière à couvrir aussi les pratiques trompeuses sur Internet, telles que les utilisations abusives des noms de domaine des campagnes et la création de sites Web présentés faussement comme ceux de vraies campagnes.

La motion adoptée à l'unanimité par la Chambre des communes proposait en premier lieu le renforcement des capacités d'enquête d'Élections Canada, c'est-à-dire l'octroi au directeur général des élections du pouvoir de demander aux partis politiques tous les documents nécessaires pour assurer la conformité à la Loi. Cette proposition est similaire à celle que le directeur général des élections a formulée dans son rapport de recommandations de 2010, soit l'autorisation de demander aux partis enregistrés de fournir, au besoin, les documents et les renseignements qu'il estime nécessaires pour vérifier si le parti et son agent principal se sont conformés aux exigences de la Loi relatives au compte de dépenses électorales. Cet outil pourrait servir, par exemple, à obtenir des documents particuliers liés aux communications des partis avec les électeurs, puisque les partis n'ont pas à présenter de documents à l'appui de leurs rapports. Comme le mentionne le rapport de recommandations, ce pouvoir est déjà en place dans toutes les provinces⁷⁰. Il serait accordé au directeur général des élections à des fins administratives, et non pour mener des enquêtes de nature pénale.

⁶⁸ IRPP, Rapport de la table ronde, p. 8.

⁶⁹ Canada, Chambre des communes, *Journaux*, 41^e législature, 1^{re} session, n° 94, 12 mars 2012.

⁷⁰ *Election Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 106, art. 276; *Election Finances and Contributions Disclosure Act*, R.S.A. 2000, ch. E-2, art. 5; *Election Act*, 1996, S.S. 1996, ch. E-6.01, art. 280; *Loi sur le financement des élections*, C.P.L.M., ch. E27, art. 67; *Loi sur le financement des élections*, L.R.Q., ch. E-3.3, art. 118; *Elections Act*, S.N.S. 2011, ch. 5, art. 221; *Loi sur le financement de l'activité politique*, L.N.B. 1978, ch. P-9.3, art. 16; *Election Expenses Act*, R.S.P.E.T. 1988, ch. E-2.01, art. 6; *Elections Act*, 1991, S.N.L. 1992, ch. E-3.1, art. 275.

Le mécanisme de vérification suivant est recommandé pour mieux assurer l'observation des exigences de la Loi et garantir la transparence.

Renforcement des outils de vérification du directeur général des élections

S'appuyant sur une recommandation dans une motion adoptée à l'unanimité par la Chambre des communes le 12 mars 2012⁶⁹ et une proposition dans le projet de loi C-453 (un projet de loi d'initiative parlementaire présenté à la Chambre des communes le 17 octobre 2012), l'organisme recommande que les partis et les candidats soient aussi tenus de communiquer à Elections Canada les nom et coordonnées des personnes ou entités qu'ils engagent pour communiquer avec les électeurs avant ou pendant l'élection dès qu'un contrat est signé avec un organisme externe (plutôt que plusieurs mois après l'élection). Cette exigence accélérerait aussi les enquêtes sur des allégations d'appels inappropriés.

La Loi devrait être modifiée pour resserrer les exigences de divulgation imposées aux partis et à toutes les autres entités politiques (associations de circonscription, candidats, tiers) sur l'utilisation des services de télémarketing. Ce changement contribuerait à assurer le respect de la recommandation précédente sur les communications téléphoniques avec les électeurs. Les renseignements supplémentaires à fournir devraient comprendre le texte des messages, les dates auxquelles ceux-ci ont été communiqués aux électeurs et, à la demande du directeur général des élections, les numéros de téléphone qui ont été composés. La grande majorité des participants réunis par l'IRPP pour donner des conseils à Elections Canada ont appuyé un resserrément des exigences de divulgation imposées aux partis politiques, « dans une optique de transparence »⁶⁸.

Afin d'accroître la transparence, il est recommandé qu'à la demande du directeur général des élections, les entités politiques soient tenues de produire tous les documents nécessaires pour assurer l'observation de la Loi électorale du Canada.

Bien qu'il soit reconnu que la majorité des Canadiens (78 %) souhaiteraient avoir cette option,⁶⁵ le groupe d'experts a soutenu que les partis devraient continuer de pouvoir communiquer avec les électeurs⁶⁶. Notons également que la Loi sur les télécommunications prévoit déjà un mécanisme à cet égard, qui permet de faire ajouter son nom à la liste d'exclusion interne d'une entité politique. Pour le moment, Elections Canada ne recommande donc pas une telle modification à la Loi.

Nouvelles exigences régissant les communications téléphoniques avec les électeurs

Afin de réduire le risque que des appareils de télécommunication servent à fournir de faux renseignements aux électeurs ou à les tromper sur l'identité de l'appelant, il est recommandé que la Loi électorale du Canada soit modifiée pour inclure certaines règles sur toutes les communications téléphoniques avec les électeurs.

Les Règles de télémarketing du CRTC et les Règles sur les compositeurs-messagers automatiques, mentionnées précédemment, s'appliquent déjà aux entités politiques pour des appels automatisés ou en personne faits à des fins de sollicitation. Toutefois, les communications directes avec les électeurs ne sont pas toutes régies par les Règles du CRTC sur les télécommunications non sollicitées. Elles excluent par exemple les appels en personne qui ne sont pas faits à des fins de sollicitation. En outre, selon la Loi électorale du Canada, seules les communications de partis politiques et de candidats qui constituent de la « publicité » doivent faire l'objet d'une déclaration d'autorisation de l'agent enregistré du parti ou de l'agent officiel du candidat.

Pour tous les messages téléphoniques d'entités politiques, qu'il s'agisse d'appels en personne ou d'appels automatisés préenregistrés, la Loi devrait exiger : que le numéro de téléphone de la personne au nom de qui l'appel est fait apparaisse sur l'afficheur des personnes appelées et ne soit pas bloqué; que le nom de cette personne et son parti, s'il y a lieu, soient mentionnés au début du message; que le message indique si cette personne l'a autorisé; que le numéro de téléphone de cette personne ou du bureau de campagne où elle peut être jointe soit mentionné à la fin du message⁶⁷. La Loi devrait aussi prévoir des limites semblables à celles qui sont établies dans les Règles du CRTC sur les télécommunications non sollicitées quant au moment de la journée où les appels peuvent être faits. Ces règles devraient s'appliquer tant en dehors des périodes électorales que pendant celles-ci.

Resserrement des exigences de divulgation

La recommandation suivante, qui porte sur la divulgation accrue de renseignements, vise à garantir que les exigences d'identification recommandées sont respectées et à mieux prévenir les communications trompeuses.

Afin de mieux assurer l'observation de la Loi électorale du Canada, il est recommandé que cette dernière soit modifiée pour exiger que les entités politiques fournissent en temps opportun des renseignements supplémentaires sur les services de télémarketing.

⁶⁵ Phoenix, Sondage auprès des électeurs, p. 9.

⁶⁶ IRPP, Rapport de la table ronde, p. 12.

⁶⁷ Ces règles s'appliquent maintenant aux publicités aux termes du paragraphe 134(3) de la *Election Act* de l'Alberta, modifiée par la *Election Accountability Amendment Act, 2012*. Il est proposé qu'elles s'appliquent à toutes les communications téléphoniques des entités politiques.

Le directeur général des élections partage ces préoccupations et recommande que les entités politiques soient assujetties aux principes de la protection des renseignements personnels largement acceptés dans la norme nationale du Canada intitulée *Code type sur la protection des renseignements personnels*, CAN/CSA-Q830-96 reproduits à l'annexe 1 de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (LPRPDE) et résumés à l'annexe du présent rapport. Ces principes généraux régissent la collecte, l'utilisation, la communication et la conservation des renseignements. Ils comprennent la nécessité d'établir des mécanismes de responsabilisation, d'obtenir lorsque c'est approprié le consentement des personnes dont les renseignements personnels sont recueillis, utilisés ou communiqués, et de mettre en place des mesures de sécurité. Ce changement contribuerait grandement à rassurer les électeurs sur l'utilisation de leurs renseignements personnels par les entités politiques et à accroître leur confiance à l'égard de celles-ci.

Une façon de réglementer les pratiques des partis en matière de renseignements personnels tout en réduisant ce qu'on pourrait considérer comme un empiètement de l'État dans leurs affaires internes serait d'exiger d'eux qu'ils obtiennent une assurance de la part d'un vérificateur de gestion externe à l'effet que le parti a des mécanismes en place pour protéger les renseignements personnels des électeurs, et que ces mécanismes respectent les principes énumérés à l'annexe du présent rapport. Le parti devrait détenir cette assurance pour continuer à recevoir les listes électorales d'Élections Canada.

L'assurance préserverait aussi la réputation du parti politique et rassurerait les électeurs de la dernière élection. Toutefois, un tel régime ne fonctionnerait pas pour les entités politiques dont la nature est plus temporaire, c'est-à-dire les candidats, les candidats à la direction et les candidats à l'investiture.

Afin de réduire le risque que les renseignements sur les électeurs soient utilisés de façon abusive par des candidats ou des personnes participant aux campagnes des candidats, d'autres mesures doivent être prises. Il est recommandé que la Loi soit modifiée pour que les partis qui communiquent des renseignements sur les électeurs aux candidats soient tenus : a) de recourir à tous les moyens raisonnables de restreindre l'accès aux données; b) d'informer les personnes qui obtiennent l'accès aux données sur l'utilisation appropriée de celles-ci conformément aux instructions du directeur général des élections; c) d'interdire à ces personnes d'utiliser ou de divulguer les données à toute autre fin, sauf si la loi l'exige. Dans le cas de l'utilisation abusive ou de la perte des renseignements obtenus du parti par des campagnes locales, le parti qui a accordé l'accès aux données serait tenu responsable à moins qu'il ne puisse démontrer qu'il a fait preuve de diligence raisonnable en donnant accès à ces renseignements dans le respect des exigences ci-dessus.

Dans le document de discussion publié en novembre 2012, *Élections Canada* se demandait si la Loi devait être modifiée de manière à permettre aux électeurs d'indiquer, lorsqu'ils s'inscrivent au Registre national des électeurs ou y mettent leurs renseignements à jour, qu'ils ne veulent pas recevoir d'appels non sollicités des entités politiques.

Dans la sphère fédérale, ce ou ces codes pourraient être établis en collaboration avec les partis et, comme dans le cas de toutes les juridictions où de tels codes existent, ils hiérarchisent non seulement les partis, mais aussi leurs représentants, leurs candidats, leurs autres entités et leurs partisans actifs.

B. Recommandations visant à améliorer la conformité à la Loi

Application des principes de la protection des renseignements personnels aux partis politiques

Afin de maintenir la confiance des Canadiens à l'égard des entités politiques avec lesquelles ils interagissent et de mieux protéger les renseignements personnels des électeurs canadiens qui interagissent avec ces entités, il est recommandé que la *Loi électorale du Canada* soit modifiée pour prévoir un mécanisme par lequel les partis politiques seraient assujettis aux principes de la protection des renseignements personnels régissant la plupart des institutions et des organismes canadiens.

La Loi devrait aussi être modifiée pour exiger des partis politiques qu'ils fassent preuve de diligence raisonnable lorsqu'ils donnent accès à leurs bases de données sur les électeurs.

Le sondage auprès des électeurs mentionné à la partie 2 du présent rapport montre les préoccupations des personnes interrogées quant à la collecte et à l'utilisation de leurs renseignements personnels par les partis politiques. Plus de 75 % des électeurs interrogés estiment qu'ils devraient pouvoir exiger que les entités politiques ne communiquent pas avec eux. De plus, 69 % des électeurs ne croyaient pas qu'il est important pour les partis politiques de pouvoir recueillir les renseignements personnels des électeurs⁶². Lorsqu'on leur a demandé s'ils accordaient davantage d'importance au droit des entités politiques de communiquer avec les électeurs ou au droit des électeurs de protéger leurs renseignements personnels, les deux tiers des répondants ont affirmé qu'ils trouvaient plus important de protéger leurs renseignements personnels⁶³.

Les membres du groupe d'experts consulté par Elections Canada par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) « veulent bien que les partis recueillent de l'information, puisqu'ils peuvent ainsi mieux mobiliser leurs partisans ». Ils ont aussi convenu qu'il était peut-être temps d'envisager de soumettre les entités politiques aux régimes de protection des renseignements personnels. Ils étaient particulièrement inquiets des atteintes à la protection des données et du manque de recours pour les victimes⁶⁴.

⁶¹ Voir le *Code partagé de conduite morale* du Manitoba :

www.electionsonmanitoba.ca/fr/P/Political_Participation/Shared_Ethical_Code_of_Conduct.html. Il a été créé en réponse à une recommandation contenue dans le rapport de 1999 d'une commission d'enquête qui examinait des infractions présumées à la *Loi électorale* de la province et à la *Loi sur le financement des campagnes électorales* lors de l'élection générale de 1995. Le code, qui s'applique à tous les partis politiques et candidats, comprend des principes directeurs et des règles de conduite. Il met l'accent sur le respect de la loi par tous ceux auxquels il s'applique, ainsi que sur la nécessité pour les entités politiques de préserver l'intégrité du processus politique. Il est administré par chacun des partis politiques.

⁶² Phoenix, Sondages auprès des électeurs, p. 9-10.

⁶³ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁴ IRPP, Rapport de la table ronde, p. 6.

Selon la commission, « [c]es codes permettraient de concilier les exigences du public en matière de réglementation et la volonté légitime des partis de gérer leurs affaires internes »⁵³. Elle a aussi insisté sur la nécessité pour les partis d'appliquer leur propre code et a suggéré la mise en place d'un comité d'éthique qui assurerait l'observation de ce code⁵⁴.

Bien que la Commission Lortie ait suggéré que chaque parti établisse et administre son propre code d'éthique, les recherches d'Élections Canada ont également mis en évidence des exemples de codes d'éthique ou de conduite auxquels adhèrent (ou qui lient) tous les partis dans une juridiction donnée.

L'organisme IDEA International (l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance)⁵⁵ propose un modèle de code de conduite volontaire qui énonce les règles de conduite des partis politiques et de leurs partisans dans le cadre de leur participation à un processus électoral⁵⁶.

Même si les auteurs considèrent généralement les codes volontaires comme la meilleure solution⁵⁷, les codes de conduite peuvent être créés de plusieurs façons et différer beaucoup les uns des autres. Ils peuvent être convenus par les partis, ou être convenus par les partis puis sanctionnés dans un texte législatif; ils peuvent faire l'objet d'une loi ou être déterminés par l'organisme de gestion électoral en vertu d'un pouvoir de réglementation⁵⁸.

Selon les auteurs, ainsi que les codes consultés, un code devrait s'appliquer au parti même et, par le contrôle de chaque parti, à son chef, à ses représentants, à ses candidats et à ses membres. Dans la mesure du possible, un parti devrait assumer la responsabilité des activités de ses partisans. Il devrait également être tenu responsable des infractions au code commises par ses partisans⁵⁹.

Bien que les codes de conduite à l'intention des partis politiques aient été surtout adoptés dans les démocraties émergentes⁶⁰, un exemple existe également au Manitoba depuis une dizaine d'années⁶¹.

⁵³ *Ibid.*, p. 298.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 299.

⁵⁵ IDEA International est un organisme intergouvernemental. Ses programmes visent à informer les instaurateurs de la

démocratie, à élaborer et à analyser des politiques ainsi qu'à soutenir la réforme démocratique.

⁵⁶ IDEA International, *Code of Conduct for Political Parties – Campaigning in Democratic Elections*,

www.idea.int/publications/coc_campaigning/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=2401, 1999, p. 7. Une étude réalisée

pour l'Union interparlementaire (dont le Canada est membre) par Guy S. Goodwin-Gill propose aussi un modèle de code à

l'intention des entités politiques. Voir le document *Codes de conduite pour les élections – Étude établie pour l'Union*

interparlementaire, www.ipu.org/PDF/publications/CODES_F.pdf, 1998, p. 63 et suiv.

⁵⁷ IDEA International, *Code of Conduct for Political Parties – Campaigning in Democratic Elections*, p. 8-9.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 10. Voir aussi l'étude de Goodwin-Gill, p. 69 et 72.

⁶⁰ Voir le lancement du code de conduite à l'intention des partis politiques du Ghana pour les élections de 2012,

www.modernghana.com/news/366561/political-parties-code-of-conduct-for-2012-lanunche.html; voir aussi le code de conduite

de la Zambie, établi et administré par la commission électoral du pays,

www.elections.org.zm/media/electoral_code_of_conduct_2011.pdf. Les partis politiques de plusieurs pays d'Afrique ont adopté

des codes similaires, avec le soutien et l'encouragement de l'Électoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA).

Voir www.eisa.org.za/WEB/Comcode.htm. La commission électoral de l'Inde a aussi publié un modèle de code de conduite

destiné aux partis politiques. Voir http://eci.nic.in/eci_main/faq/faq_mcc.pdf.

Àfin de mieux informer les entités politiques, Elections Canada collaborera avec des organismes gouvernementaux tels que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes pour attirer l'attention sur certaines règles à respecter pendant les campagnes électorales.

Lors des discussions avec les membres du Comité consultatif des partis politiques, bon nombre d'entre eux ont dit à Elections Canada qu'ils ne connaissaient ou ne comprennent pas bien les règles du CRTC régissant les télécommunications non sollicitées. Des représentants du CRTC ont déjà manifesté de façon informelle leur volonté de mieux communiquer et expliquer ces règles aux entités politiques. Elections Canada collaborera avec le CRTC pour cette initiative.

Un code de conduite pour les entités politiques

Àfin d'accroître la confiance des électeurs à l'égard du processus électoral et des partis politiques, il faudrait envisager l'élaboration de codes de conduite à l'intention des partis politiques, de leurs représentants, des candidats et d'autres entités ayant une appartenance politique, telles que les associations de circonscription et les partis actifs. Ces codes seraient élaborés par les partis, avec l'aide d'Elections Canada si nécessaire.

Un autre moyen d'accroître la confiance des électeurs canadiens à l'égard du processus et des partis politiques (surtout concernant l'utilisation de leurs renseignements personnels par les entités politiques), qui a fait l'objet d'un consensus du groupe d'experts consulté par Elections Canada, est l'élaboration d'un code d'éthique ou de conduite⁴⁹ à l'intention des partis politiques, auquel ces derniers adhèreraient volontairement ou qui serait prévu par la loi.

Dans son rapport de 1991, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (la « Commission Lortie ») recommandait vivement que les partis adoptent des codes d'éthique pour répondre à la crainte que « les partis soient peu portés à revoir leurs pratiques lors des survieillesment des incidents ou des allégations de comportements répréhensibles »⁵⁰. Comme l'indique la Commission Lortie, « [u]n code d'éthique constituerait pour tout parti un instrument de direction important, permettant aux cadres et à la direction d'assurer la cohérence des activités et des méthodes »⁵¹. Elle a aussi affirmé que

[l]a formulation des valeurs et principes fondamentaux d'un parti dans un code d'éthique serait particulièrement utile aux membres appelés à prendre des décisions difficiles dans le contexte compétitif des campagnes électorales. Elle les inciterait à placer les intérêts à long terme du parti, notamment son intégrité et sa crédibilité, au-dessus d'illusoires gains à court terme⁵².

Les mesures et recommandations suivantes visent à atténuer les risques que représentent les tactiques trompeuses pour la démocratie électorale du Canada. Certaines des mesures proposées sont de nature administrative et peuvent être mises en œuvre par Elections Canada. La plupart nécessitent cependant de modifier la Loi.

Tant les mesures que les recommandations partent du principe qu'il faut d'abord et avant tout prévenir ce genre de conduite. En formulant les recommandations, Elections Canada a également tenu compte de l'importance de limiter, dans la mesure du possible, le fardeau réglementaire imposé aux entités politiques. Toutefois, les Canadiens, les partis politiques et les candidats s'attendent aussi à ce qu'Elections Canada puisse enquêter rapidement et efficacement sur les abus potentiels du processus électoral. Cette capacité est essentielle au maintien de la confiance dans la démocratie électorale et ne peut être acquise qu'à l'aide des outils législatifs appropriés.

A. Mesures de prévention et recommandations

Information du public sur le processus électoral

Afin de mieux informer le public, Elections Canada s'assurera que les campagnes publicitaires de la prochaine élection comprennent des messages clairs sur ses procédures lorsque des lieux de scrutin changent très tard au cours de la période électorale.

Comme mentionné précédemment, Elections Canada est chargé de gérer les lieux de scrutin et de s'assurer que tout changement est communiqué aux électeurs. Pour ce faire, l'organisme envoie par la poste de nouvelles cartes d'information de l'électeur ou, s'il est trop tard pour de tels envois, diffuse des annonces publiques dans les médias et veille à ce qu'un travailleur électoral soit posté à la porte de l'ancien lieu de scrutin.

Selon certaines données, les Canadiens ne comprennent pas les rôles respectifs d'Elections Canada et des partis politiques quand il s'agit de fournir des renseignements sur le lieu de vote et la façon de voter. En effet, 64 % des électeurs pensent qu'il est approprié pour les partis politiques et les candidats de leur transmettre cette information⁴⁸. Il faut donc clarifier la responsabilité d'Elections Canada par rapport au processus de vote. De plus, des mesures doivent être prises pour réduire le risque que les électeurs reçoivent de l'information inexacte des candidats ou des partis, ou pire encore, qu'ils soient trompés par des appelants se faisant passer pour des fonctionnaires d'Elections Canada. En vue de la prochaine élection, l'organisme sensibilisera donc davantage le public à ses procédures (en particulier au fait que l'organisme ne communiquera pas avec les électeurs par téléphone). Il trouvera des moyens de mettre les électeurs en garde contre les appels trompeurs et de les informer sur les recours possibles, notamment sur la façon de présenter une plainte à Elections Canada ou au CRTC, selon la nature de l'appel.

⁴⁸ Phoenix, Sondage auprès des électeurs, p. 6.

Dans l'enquête sur les appels automatisés trompeurs dans Guelph, par exemple, les dossiers de cour disponibles au public montrent qu'au moins trois personnes qui détenaient vraisemblablement des renseignements clés ont refusé de parler aux enquêteurs. L'impossibilité de les contraindre à témoigner a constitué l'un des plus grands obstacles à l'exécution efficace de la Loi.

C. Limites des moyens d'obtenir de l'information en vertu du Code criminel

Critères d'obtention d'une ordonnance de communication

Le *Code criminel* permet aux enquêteurs d'obtenir d'un juge un mandat de perquisition ou une ordonnance de communication afin d'obliger des particuliers ou des entités à produire certains documents ou certaines données en leur possession. Moins importantes que les mandats de perquisition, les ordonnances peuvent être demandées lorsque les circonstances s'y prêtent. Aux termes du paragraphe 487.012(3), l'ordonnance ne sera accordée que si le dénonciateur (dans le cas d'Élections Canada, l'enquêteur) démontre qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. Il doit également avoir des motifs raisonnables de croire que les documents ou données fourniront une preuve que l'infraction a été commise et que ces documents ou données sont en la possession ou à la disposition de la personne de qui ils sont demandés. Ainsi, une enquête doit avoir avancé considérablement et des éléments de preuve solides doivent exister avant qu'il ne soit possible de demander une ordonnance de communication d'un tribunal.

Absence de normes sur la rétention des données dans le secteur des télécommunications

Il n'existe pas de normes, dans le secteur des télécommunications, sur le type de données qui doivent être conservées, et sur la durée de leur rétention. Certaines entreprises ne conservent des données sur leurs télécommunications que si elles sont facturées. D'autres conservent tous les renseignements sur les communications de leurs utilisateurs (par exemple date de l'appel, durée, numéro de téléphone du destinataire). Certaines conservent l'information seulement quelques jours, d'autres pendant trois mois ou plus. La durée de la période de rétention des données influe directement sur la capacité d'obtenir de l'information pendant l'enquête.

La rédaction de la dénonciation en vue de convaincre le juge d'accorder l'ordonnance de communication, la délivrance de l'ordonnance et la production des documents par leur détenteur peuvent prendre des semaines, voire des mois, selon le déroulement de l'enquête et la complexité du dossier. De plus, il est souvent nécessaire de répéter le processus (rédiger une dénonciation, obtenir une ordonnance et recevoir les documents) afin de suivre une piste donnée. Cela dit, la chaîne des événements et des communications menant à un appel automatisé peut être très difficile sinon impossible à recréer lorsque l'entreprise ne conserve ses données de télécommunication que pendant une très courte période.

Impossibilité de contraindre une personne à témoigner

Il arrive souvent que des personnes non soupçonnées d'avoir commis un acte répréhensible détournent des renseignements pertinents qui pourraient aider à déterminer si la *Loi électorale du Canada* a été transgressée et mettre en lumière les circonstances de l'infraction. Leur collaboration est souvent cruciale aux premières étapes d'une enquête. Toutefois, l'expérience montre que pour diverses raisons, ces personnes peuvent refuser de collaborer avec les enquêteurs ou n'accepter de le faire qu'à la suite d'efforts considérables et de retards qui risquent d'entraîner la perte d'importants éléments de preuve.

⁴⁷ Cela dit, dans le cas de la circonscription de Guelph, le système utilisé a été celui d'une entreprise de diffusion de messages vocaux connue qui a conservé ses propres dossiers d'appels et coopéré avec les enquêteurs.

Les téléphones cellulaires jetables peuvent servir à empêcher d'identifier un appelant. Certaines applications pour téléphone cellulaire permettent également de créer des numéros de téléphone temporaires qui peuvent être utilisés pour faire des appels ou envoyer des messages texte sans laisser de trace. Dans l'enquête sur le dossier de Guelph, des documents déposés en cour par le commissaire indiquent qu'un téléphone cellulaire jetable a servi à communiquer avec une entreprise de diffusion de messages vocaux sous une fausse identité.

Téléphones cellulaires jetables

Sur Internet, l'anonymat peut aussi être facilité par les serveurs mandataires servant d'intermédiaire entre l'appelant et son destinataire visé. Les serveurs mandataires sont des sites Web qui facilitent l'anonymat en apparaissant comme la source de l'appel lors des communications avec le destinataire visé. Dans l'enquête sur le dossier de Guelph, des documents déposés en cour par le commissaire aux élections fédérales indiquent que le serveur mandataire n'a conservé l'information sur le véritable appelant que pendant une courte période, permettant ainsi à l'appelant de communiquer avec l'entreprise de diffusion de messages vocaux sous le couvert de l'anonymat.

Serveurs mandataires

La technologie VoIP permet de cacher l'origine d'un appel en forçant l'affichage d'un faux numéro sur l'afficheur du destinataire. C'est ce que l'on appelle les appels mystérieux (en anglais, « spoofing »). Ceci restreint la possibilité de remonter jusqu'à l'appelant la piste d'un appel fait en utilisant cette technologie. La technologie a tellement évolué qu'il est possible d'installer un centre d'appel par VoIP pratiquement n'importe où, même dans un domicile privé, à l'aide d'un ordinateur récent, de quelques serveurs et de listes d'appels⁴⁷.

Services de téléphonie sur protocole Internet (VoIP)

La technologie actuelle offre plusieurs façons aux individus souhaitant contourner les règles d'éviter la détection. Ainsi, même lorsqu'il existe des dispositions législatives ou réglementaires applicables, comme les Règles du CRTC sur les télécommunications non sollicitées, ces dispositions peuvent être contournées dans la pratique par des moyens technologiques assurant l'anonymat. La solution à ce problème réside peut-être plus dans les progrès technologiques que dans la création de nouvelles règles.

B. La technologie comme un moyen d'éviter d'être retracé ou identifié

Les enquêtes d'Élections Canada semblent indiquer que les principaux partis ont leur propre bassin d'entreprises de télémarketing. Les campagnes des candidats ont accès à ces entreprises grâce à des recommandations du parti. Toutefois, bien que les factures du parti puissent être présentées avec les rapports de campagne des candidats, la Loi n'exige pas que ces rapports comprennent aussi les contrats conclus à l'origine avec des entreprises de télémarketing et détaillant quels services seront fournis, quand et à quel prix. Par conséquent, les rapports ne révèlent que peu de choses, sinon rien, sur les services précis fournis par des entreprises de télémarketing, que ce soit aux partis politiques ou à des candidats.

Afin de comprendre le bien-fondé des recommandations formulées dans le présent rapport, en particulier celles qui comportent des modifications à la Loi, il est essentiel de fournir un aperçu de quelques-uns des obstacles auxquels ont été confrontés les enquêteurs d'Élections Canada dans leur recherche de la source des appels inappropriés faits lors de la dernière élection générale. Certaines de ces difficultés sont inévitables, en particulier celles qui se rapportent aux avancées technologiques actuelles. D'autres sont rapportées afin de montrer la complexité de l'enquête et les délais inhérents à l'obtention des preuves nécessaires à la mise en œuvre de mesures d'exécution de la Loi, plutôt que dans le but de changer le régime. Cependant, certaines améliorations pourraient être apportées au cadre législatif afin de faciliter le processus d'enquête.

A. Manque de renseignements sur les contrats conclus par les campagnes locales et nationales

Limites actuelles à l'obligation de rendre compte à Elections Canada

Les renseignements contenus dans les comptes de dépenses électorales produits par les partis politiques sont actuellement très limités et ne comprennent pas d'information précise, par exemple sur les contrats de services de communication ou de télémarketing, qui pourrait faire avancer une enquête. Bien que ces comptes comprennent le détail des contributions reçues, les dépenses électorales des partis y sont regroupées en catégories générales, et peu de détails sont fournis sur la façon dont elles ont été engagées. Il s'agit d'une question à laquelle Elections Canada entend remédier d'ici la prochaine élection générale. Plus important encore, cependant, aux termes de la loi actuelle, les partis politiques fédéraux ne sont pas tenus de fournir de documents à l'appui de leurs dépenses, et l'on ne peut leur demander de le faire⁴⁵.

À titre de comparaison, les rapports des candidats et les documents afférents sont plus complets et pourraient révéler qu'une entreprise de télémarketing a été engagée pour téléphoner aux électeurs. La raison de l'utilisation faite de ces services ou le texte des messages communiqués aux électeurs en sont cependant absents, puisque la *Loi électorale du Canada* n'exige pas ces renseignements⁴⁶. De plus, comme les rapports de campagne des candidats ne doivent être produits que quatre mois après le jour du scrutin (article 451), l'information qui s'y trouve sur les ententes avec les fournisseurs risque d'arriver trop tard pour être vraiment utile à l'enquête.

⁴⁵ Dans le rapport de recommandations de 2010, le directeur général des élections a recommandé de pouvoir demander aux partis enregistrés de fournir, au besoin, les documents et les renseignements qu'il estime nécessaires pour vérifier si le parti et son agent principal se sont conformés aux exigences de la Loi relatives au compte de dépenses électorales. Voir la recommandation II.1 du rapport *Faire face à l'évolution des besoins – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 40^e élection générale*.

⁴⁶ La Loi permet au directeur général des élections de demander des documents supplémentaires à l'appui d'une dépense. En règle générale, le contenu d'une publicité n'est pas pertinent à cette fin.

Dispositions du *Code criminel* sur les communications frauduleuses

Les dispositions actuelles du *Code criminel* semblent être d'une utilité limitée pour traiter les communications trompeuses avec les électeurs.

Appels téléphoniques harcelants et trompeurs (paragraphe 372(1), (3))

Est coupable d'une infraction quiconque, « avec l'intention de nuire à quelqu'un ou de l'alarmer », transmet par téléphone des renseignements qu'il sait être faux (paragraphe 372(1)). On ignore si les tribunaux jugeraient qu'un appel trompeur cherchant à nuire aux chances de succès d'un candidat dans une élection (et non à la personne elle-même) constitue une infraction aux termes de ce paragraphe.

Est également coupable d'une infraction quiconque « fait ou fait en sorte qu'il [...] soit fait des appels téléphoniques répétés » « avec l'intention de harasser quelqu'un » (paragraphe 372(3)).

Fraude à l'identité (article 403)

Il y a infraction lorsque quiconque, frauduleusement, se fait passer pour une autre personne, vivante ou morte, avec l'une des quatre intentions prévues, dont celle « de causer un désavantage [...] à une autre personne ». La jurisprudence confirme que l'identité usurpée doit être celle d'une vraie personne. L'infraction ne s'appliquerait donc pas à un appel ou à un appelant qui se présente comme appelant au nom d'Élections Canada, ni à une personne fictive comme « Pierre Poutine ».

Méfais (article 430, paragraphe 430(1.1))

L'article 430 énumère les activités liées aux « biens » (définis dans le Code) qui constituent des « méfaits ». Le paragraphe 430(1.1) précise ainsi que c'est commettre une infraction que de détruire ou d'altérer des données, ou de gêner leur emploi; le terme « données » est défini à l'article 342.1 (« représentations d'informations [pouvant] être utilisées dans un ordinateur »). Ces dispositions ne semblent pas s'appliquer aux appels eux-mêmes.

L'application des dispositions sur les télécommunications non sollicitées se fait principalement par l'imposition de pénalités administratives pécuniaires (voir les articles 72.01 à 72.15 de la Loi sur les télécommunications). Puisque de telles pénalités sont imposées directement par le CRTC et non au terme de poursuites criminelles, et qu'elles ne sont donc pas assorties de tous les droits et protections accordés aux personnes soupçonnées ou accusées d'avoir commis une infraction pouvant faire l'objet de poursuites criminelles, elles peuvent être imposées beaucoup plus rapidement et efficacement.

Les pouvoirs d'enquête du CRTC concernant une infraction aux dispositions sur les télécommunications non sollicitées sont prévus aux articles 72.05 et 72.06 de la Loi. Un agent verbalisateur du CRTC peut procéder, à toute heure convenable, à la visite de tout lieu où se trouvent, à son avis fondé sur des motifs raisonnables, des documents ou des renseignements concernant l'application des règles. Il peut aussi faire usage, directement ou indirectement, de tout système informatique se trouvant dans le lieu pour vérifier les données qu'il contient ou auxquelles il donne accès, ainsi que faire copie des données qu'il contient.

S'il croit qu'une personne détient des renseignements qu'il juge nécessaires pour l'application des Règles sur les télécommunications non sollicitées, l'agent verbalisateur peut l'obliger à les lui communiquer selon les modalités qu'il fixe.

Il convient de noter que l'Assemblée législative de l'Alberta a récemment modifié sa loi électorale⁴³ pour imposer ses propres règles concernant la publicité faite par téléphone, de vive voix ou au moyen d'appels automatisés. La Loi exige que le numéro de téléphone du commanditaire soit indiqué sur l'afficheur des destinataires; que son nom et son affiliation politique soient mentionnés au début du message; que le message indique s'il a autorisé la publicité, et que le numéro de téléphone du commanditaire ou du bureau de campagne auquel il est possible de le joindre soit mentionné à la fin de la publicité. En vertu d'autres modifications apportées à la *Election Act*, le directeur général des élections de l'Alberta peut imposer une pénalité administrative ou envoyer une lettre de réprimande à tout contrevenant à une disposition de la Loi, y compris celles énumérées ci-dessus.⁴⁴

⁴³ *Election Accountability Amendment Act, 2012*, S.A. 2012, ch. 5, sanctionnée le 10 décembre 2012. L'article 46 de cette loi modifie l'article 134 de la *Elections Act* de l'Alberta.

⁴⁴ *Ibid*, article 54, qui ajoute l'article 153.1 à la *Election Act* de l'Alberta. Conformément à cette nouvelle disposition, le directeur général des élections de l'Alberta doit être d'avis qu'une personne a enfreint une disposition de la Loi avant de lui remettre un avis de pénalité administrative ou une lettre de réprimande. L'avis de pénalité doit comprendre, entre autres, des détails sur l'infraction, le montant de la pénalité et la date limite pour s'en acquitter, ainsi qu'un énoncé du droit d'en appeler de l'imposition ou du montant de la pénalité auprès de la Cour du banc de la Reine. Au moment de déterminer le montant de la pénalité ou s'il convient d'envoyer une lettre de réprimande, le directeur général des élections de l'Alberta doit tenir compte des facteurs suivants : la gravité de l'infraction, son caractère délibéré ou le degré de négligence, la présence de facteurs atténuants, la prise ou l'absence de mesures visant à prévenir une récidive, la présence d'antécédents de non-conformité, le signallement ou non de l'infraction dès qu'on en a pris connaissance, et tout autre facteur pertinent. Le montant de la pénalité ne peut excéder l'amende maximale qui peut être infligée pour l'infraction correspondante. Si la pénalité n'est pas payée dans le délai fixé dans l'avis, le directeur général des élections de l'Alberta peut déposer une copie de l'avis auprès de la Cour du banc de la Reine : l'avis a alors la même valeur qu'un jugement de cette cour et peut être exécuté comme tel.

⁴¹ Ces heures sont sujettes à la législation provinciale qui régit ce type d'activités. Selon le sondage auprès des électeurs mené par Phoenix et mentionné dans la note 31, 40 % des électeurs préférèrent qu'on communique avec eux entre 17 h et 21 h (p. 4).

⁴² Ces heures sont sujettes à la législation provinciale qui régit ce type d'activités.

- Le numéro de téléphone de l'appelant ou un autre numéro auquel il est possible de le joindre doit être affiché.
- La téléccommunication doit commencer par un message donnant clairement le nom de la personne pour le compte de laquelle elle est effectuée, ainsi qu'une adresse postale et un numéro de téléccommunication local ou sans frais permettant de joindre un représentant de cette personne. Si le message dure plus de 60 secondes, le message d'identification doit être répété à la fin de la téléccommunication.
- La téléccommunication ne peut être effectuée qu'aux heures suivantes : de 9 h à 21 h 30 la semaine, et de 10 h à 18 h la fin de semaine⁴².
- Une personne qui utilise un CMA pour effectuer des appels non sollicités ayant un autre objectif que la sollicitation doit néanmoins se conformer à certaines conditions. Les plus pertinentes – pour les besoins du présent rapport – sont les suivantes :
 - Dans les Règles sur les téléccommunications non sollicitées, un « CMA » s'entend d'« un appareil de composition automatique capable de mémoriser ou de produire les numéros de téléccommunication à composer et qui peut être utilisé seul ou avec un autre appareil pour transmettre un message enregistré ou synthétisé au numéro de téléccommunication composé ». Il en résulte ce que l'on appelle parfois des appels automatisés.
 - Une personne qui utilise un CMA pour effectuer des appels non sollicités ayant un autre objectif que la sollicitation doit néanmoins se conformer à certaines conditions. Les plus pertinentes – pour les besoins du présent rapport – sont les suivantes :
- Les fins de télémarketing, qu'elle soit visée ou non par les Règles sur la LNNTE. Elles s'appliquent donc aux entités politiques.
- Il est important de noter que les Règles sur les CMA, qui ont aussi été adoptées conformément à l'article 41 de la *Loi sur les téléccommunications*, s'appliquent pour toute téléccommunication à des fins de télémarketing, qu'elle soit visée ou non par les Règles sur la LNNTE. Elles s'appliquent donc aux entités politiques.
- Règles sur les compositeurs-messagers automatisés
- Il est important de noter que les Règles sur les CMA, qui ont aussi été adoptées conformément à l'article 41 de la *Loi sur les téléccommunications*, s'appliquent pour toute téléccommunication à des fins de télémarketing, qu'elle soit visée ou non par les Règles sur la LNNTE. Elles s'appliquent donc aux entités politiques.
- Une téléccommunication à des fins de télémarketing ne peut être effectuée qu'aux heures suivantes : de 9 h à 21 h 30 la semaine, et de 10 h à 18 h la fin de semaine⁴¹.
- Le télévendeur doit afficher le numéro de téléphone qu'il utilise ou un autre numéro auquel le consommateur peut le joindre.
- Sur demande pendant la téléccommunication par téléphone aux fins de télémarketing, le télévendeur doit donner un numéro de téléphone que le consommateur peut composer pour s'adresser à un employé ou à un autre représentant du télévendeur et du client. Le nom et l'adresse d'un employé ou d'un autre représentant doivent également être fournis sur demande.
- Une téléccommunication à des fins de télémarketing ne peut être effectuée qu'aux heures suivantes : de 9 h à 21 h 30 la semaine, et de 10 h à 18 h la fin de semaine⁴¹.
- Le télévendeur doit afficher le numéro de téléphone qu'il utilise ou un autre numéro auquel le consommateur peut le joindre.
- Au début de la téléccommunication par téléphone aux fins de télémarketing, le télévendeur doit donner le nom réel ou fictif de la personne qui fait l'appel, le nom du télévendeur et le nom du client.
- Sur demande pendant la téléccommunication par téléphone aux fins de télémarketing, le télévendeur doit donner un numéro de téléphone que le consommateur peut composer pour s'adresser à un employé ou à un autre représentant du télévendeur et du client. Le nom et l'adresse d'un employé ou d'un autre représentant doivent également être fournis sur demande.
- Une téléccommunication à des fins de télémarketing ne peut être effectuée qu'aux heures suivantes : de 9 h à 21 h 30 la semaine, et de 10 h à 18 h la fin de semaine⁴¹.
- Le télévendeur doit afficher le numéro de téléphone qu'il utilise ou un autre numéro auquel le consommateur peut le joindre.

permet aux consommateurs d'enregistrer un numéro de téléphone pour ne plus y recevoir d'appels de télémarketing.

Les règles sur la LNTB ne s'appliquent pas aux communications téléphoniques faites par les entités politiques assujetties à la *Loi électorale du Canada*³⁷, soit les partis enregistrés, les candidats, les candidats à l'investiture, les candidats à la direction et les associations de circonscription, ni à celles faites en leur nom. Toutefois, la *Loi sur les télécommunications* exige que les personnes et les organismes exemptés, comme les candidats et les partis politiques, maintiennent leur propre liste d'exclusion interne³⁸. Ils doivent donc s'assurer qu'on ne communique pas en leur nom avec les personnes qui ont demandé à être inscrites sur leur liste d'exclusion³⁹.

Les entités politiques assujetties à la *Loi électorale du Canada* sont aussi assujetties aux Règles de télémarketing du CRTC, ainsi qu'aux Règles sur les compositeurs-messagers automatiques (CMA).

Règles de télémarketing

Les Règles de télémarketing, adoptées conformément à l'article 41 de la *Loi sur les télécommunications*, s'appliquent pour toute télécommunication à des fins de télémarketing, qu'elle soit visée ou non par les Règles sur la LNTB. Elles s'appliquent donc aux entités politiques.

« Télémarketing » s'entend dans ces règles de l'utilisation d'installations de télécommunication pour effectuer des télécommunications non sollicitées à des fins de sollicitation; « sollicitation » s'entend de la vente ou de la promotion d'un produit ou d'un service ou la sollicitation d'argent ou d'une valeur pécuniaire. Par conséquent, les Règles de télémarketing s'appliquent aux entités politiques lorsque celles-ci sollicitent des dons, mais elles ne s'appliquent pas lorsqu'elles sollicitent le vote des électeurs. De même, ces règles ne s'appliquent pas à des appels pour « faire sortir le vote ».

Les Règles de télémarketing comprennent les obligations suivantes :

- Un télévendeur qui fait des appels pour son propre compte ou le client pour le compte duquel il fait des appels doit s'inscrire au préalable.
- Un télévendeur qui fait des appels pour son propre compte et le client pour le compte duquel il fait des appels doivent tenir une liste d'exclusion interne.
- Le nom et le numéro de téléphone d'un consommateur doivent être ajoutés à la liste d'exclusion interne dans les 31 jours suivant la réception de sa demande d'exclusion⁴⁰.

³⁷ Voir les alinéas 41.7(1)(c) à (e) de la *Loi sur les télécommunications*.

³⁸ *Ibid.*, par. 41.7(4).

³⁹ Toutefois, il est permis de communiquer par téléphone avec une personne qui a demandé à être inscrite sur la liste d'exclusion interne d'un organisme, à la seule fin de recueillir de l'information dans le cadre d'un sondage auprès de la population.

⁴⁰ Cette question est abordée dans une fiche de renseignements du CRTC, déjà mentionnée dans la note 35. On peut y lire que « toute demande de la part d'un électeur désirant ajouter son nom et son numéro de téléphone à la liste d'exclusion interne d'un parti ou d'un candidat, ou encore d'une personne qui fait des appels en leur nom, doit être satisfaite au moment de l'appel. Les partis ont 31 jours pour mettre à jour leur liste d'exclusion interne ».

Les auteurs ajoutent ce qui suit : « Au-delà des risques pour les personnes, il faut aussi mentionner les risques sociaux lorsque les personnes ne font plus confiance aux organisations quand elles apprennent que celles-ci utilisent ou communiquent leurs renseignements personnels à des fins dont elles ne sont pas informées et auxquelles elles n'ont pas consenti. »²⁹

Il s'écrit aussi divers incidents dans lesquels, ces dernières années, les renseignements personnels de certains électeurs ont été compromis, notamment lors d'une « possible tentative de suppression de voix dans des circonscriptions clés par le recours à des appels automatisés » au cours de la dernière élection fédérale.³⁰

Dans ce contexte, selon un sondage mené en novembre et en décembre 2012 par Phoenix Strategic Perspectives Inc. pour le compte d'Élections Canada, près des deux tiers (65 %) des 1 011 électeurs sondés étaient d'avis que les partis politiques et les candidats devraient être assujettis aux lois sur la protection des renseignements personnels lorsqu'ils communiquent avec des électeurs en période électorale.³¹ Les Canadiens sont ouverts à l'idée que les partis politiques et les candidats communiquent avec eux lors d'une élection fédérale pour les encourager à voter ou leur présenter leur plateforme. Il convient de noter que bon nombre d'entre eux jugent approprié que les partis ou les candidats leur indiquent où et quand voter.³² Toutefois, selon la majorité des électeurs, il n'est pas important que les partis politiques puissent recueillir des renseignements personnels à leur sujet.³³

Le groupe d'experts consulté par Elections Canada a aussi reconnu que les partis devraient pouvoir communiquer avec les Canadiens individuellement. Bien qu'ils aient convenu que l'utilisation et la gestion des renseignements personnels détenus par les partis politiques devraient être réglementées, certains d'entre eux ont suggéré que cette réglementation ne devrait pas être aussi contraignante que pour des activités commerciales.³⁴

Règles du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes sur les télécommunications non sollicitées³⁵

Selon l'article 41 de la *Loi sur les télécommunications*, le CRTC peut réglementer les télécommunications non sollicitées, « dans la mesure qu'il juge nécessaire – compte tenu de la liberté d'expression – pour prévenir tous inconvénients anormaux ».³⁶ En vertu de cette loi, le CRTC a adopté la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus (LNTE), qui

²⁹ *Ibid*

³⁰ *Ibid*, p. 28.

³¹ Phoenix Strategic Perspectives, *Sondage auprès des électeurs sur les communications avec les électeurs*, mars 2013, p. 11.

³² *Ibid*, p. 6.

³³ *Ibid*, p. 10.

³⁴ IRPP, *Enjeux découlant des communications inappropriées reçues par des électeurs – Rapport de la table ronde*, mars 2013, p. 7.

³⁵ Dans cette section, Elections Canada tente de résumer les règles du CRTC. Les règles elles-mêmes se trouvent sur le site Web du CRTC, à <http://crtc.gc.ca/tra/regle-test-trules.htm>. Autre document intéressant : une fiche de renseignements intitulée

« Renseignements importants à l'intention des candidats, des partis et des organismes politiques concernant les règles sur le télémarketing », à l'adresse http://crtc.gc.ca/tra/info_shv/11041.htm. Pour de plus amples renseignements concernant les Règles sur les télécommunications non sollicitées, veuillez communiquer avec le CRTC.

³⁶ Même si les règles adoptées par le CRTC sont complètes à bien des égards, elles ne s'appliquent pas à Internet et aux communications par courriel. En décembre 2010, le Parlement a adopté une loi anti-pourriel (voir L.C. 2010, ch. 23). Ainsi, après l'entrée en vigueur de la loi, le mandat du CRTC sera élargi et inclura les messages électroniques de nature commerciale.

B. Autres lois applicables

Loi sur la protection des renseignements personnels et Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques

La Loi sur la protection des renseignements personnels (LPRP) et la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (LPRPDE) exposent les principes généraux régissant la collecte, l'utilisation, la communication et la conservation des renseignements personnels. Ces principes reflètent des normes reconnues mondialement.²⁵

Toutefois, ni la LPRP ni la LPRPDE ne s'appliquent en général aux entités politiques. La LPRP ne s'applique qu'aux institutions fédérales, terme qui désigne les ministères et les organismes du gouvernement fédéral. Quant à la LPRPDE, elle se limite aux renseignements personnels recueillis, utilisés ou communiqués dans le cadre d'activités commerciales.²⁶

L'absence de cadre juridique pour la gestion et la protection des renseignements personnels par les partis politiques et les candidats n'est pas sans importance, car les données sur la composition de l'électorat que compilent et consultent les partis politiques contribuent sans doute grandement à l'attrait de moyens comme les appels automatisés pour tromper des segments cibles de l'électorat.

Dans le récent rapport sur les partis politiques fédéraux et la protection des renseignements personnels qui a été préparé pour la commissaire à la protection de la vie privée, on signale que les partis politiques recueillent des renseignements sur de nombreuses personnes, y compris les bénévoles, les employés et les donateurs du parti, ainsi que les électeurs inscrits, dont les renseignements personnels proviennent d'Élections Canada et de diverses sources.²⁷

Les auteurs sont d'avis que ces bases de données posent des risques sur le plan de la protection des renseignements personnels. Non seulement les partis manipulent de grandes quantités de renseignements personnels, mais ils les communiquent à un grand nombre de bénévoles et d'employés de campagnes locales. Tel qu'il est indiqué dans le rapport :

Mentionsnons le risque que les renseignements personnels tombent entre de mauvaises mains ou soient utilisés à des fins non autorisées. Les renseignements peuvent aussi tomber entre de mauvaises mains à cause de la négligence, de l'absence de mesures de contrôle adéquates, d'échanges impropres ou de mauvaises intentions. Cela peut entraîner des préjudices pour les personnes concernées, comme le vol d'identité, le harcèlement ou le refus de services ou de droits.²⁸

²⁵ Ces principes sont énoncés à l'annexe 1 de la LPRPDE et ont été reproduits dans l'annexe du présent document.

²⁶ Dans le rapport de Bennett et Bailey, déjà mentionné dans la note 8, on indique que la *Personal Information Protection Act* de la Colombie-Britannique définit le terme « organisation » au sens large et ne s'applique pas uniquement aux activités commerciales. Il a été établi qu'elle s'appliquait aux partis politiques provinciaux et pourrait également s'appliquer aux activités des partis politiques fédéraux dans cette province. Voir www.priv.gc.ca/information/pub/pp_201203_f.pdf, p. 32.

²⁷ *Ibid.*, p. 22.

²⁸ *Ibid.*, p. 26.

L'information fournie aux partis et des risques de confusion, Elections Canada reviendra à son ancienne façon de faire, qui consiste à ne fournir cette information qu'aux candidats directement, et non aux partis politiques.

Elections Canada n'appelle pas les électeurs pour les informer du changement d'adresse de leur lieu de scrutin. L'organisme n'a pas le numéro de téléphone des électeurs, à quelques exceptions près²³. Dans les rares cas où des électeurs lui fournissent volontairement leur numéro de téléphone, celui-ci n'est consigné ni dans le Registre national des électeurs, ni sur les listes électorales, et n'est pas fourni aux directeurs du scrutin.

Autres communications entre Elections Canada et les électeurs en période électorale

Bien qu'Elections Canada ne communique pas avec les électeurs individuellement sauf au moyen de la CIE, il mène une vaste campagne multimédia pour leur fournir tous les renseignements nécessaires sur l'inscription, les différentes méthodes de vote et les exigences d'identification afin qu'ils puissent voter.

La campagne utilise plusieurs médias publicitaires : télévision, journaux, radio, panneaux-reclame, sites populaires de réseautage social. À cette publicité s'ajoutent l'envoi d'une CIE à tous les électeurs inscrits, l'envoi d'une brochure de rappel à tous les ménages canadiens, un site Web détaillé, des services de renseignements au public, ainsi qu'un réseau national d'agents de relations communautaires qui travaillent avec des groupes cibles d'électeurs (jeunes, communautés autochtones et ethnoculturelles, sans-abri et personnes âgées) pour mieux faire connaître le processus électoral.

Élections contestées

Comme l'élection a été contestée dans un certain nombre de circonscriptions en raison d'allégations de communications frauduleuses, quelques explications s'imposent concernant les dispositions de la partie 20 de la Loi qui encadrent la contestation d'une élection. Contrairement à un dépouillement judiciaire, qui sert simplement à vérifier que les résultats validés par le directeur du scrutin reflètent bien les choix indiqués sur les bulletins de vote, la contestation d'une élection remet sa validité en question. Une élection pourrait être contestée au motif que le candidat gagnant était inéligible ou que des irrégularités, de la fraude, des manœuvres frauduleuses ou des actes illégaux ont influé sur son résultat (article 524).

S'il est établi que le candidat gagnant était inéligible, le tribunal saisi de la requête doit constater la nullité de son élection. Toutefois, s'il est établi que des irrégularités, de la fraude, des manœuvres frauduleuses ou des actes illégaux ont influé sur le résultat de l'élection, le tribunal peut, à sa discrétion, prononcer son annulation (article 531). Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 531(2), le tribunal doit déterminer si les irrégularités (ou fraude, manœuvres frauduleuses ou actes illégaux) jettent un doute sur l'identité du vainqueur ou si elles mettent en question l'intégrité du processus électoral²⁴.

²³ Par exemple, les électeurs qui demandent un bulletin de vote spécial peuvent fournir leur numéro de téléphone pour utiliser le fichier à des fins autres qu'internes, ne pas l'utiliser pour informer les électeurs de leur lieu de scrutin (par des envois postaux ou d'autres formes de communication), et ne pas le transmettre à une autre organisation.

²⁴ *Opitz c. Wzessnewsky*, [2012] CSC 55, par. 23.

les faibles amendes qui peuvent actuellement être imposées par les tribunaux advenant un verdict de culpabilité, limitant ainsi l'effet dissuasif d'un tel verdict.

Communications avec les électeurs à propos des lieux de scrutin

Chaque circonscription est divisée en parcelles géographiques appelées sections de vote, qui comptent chacune au moins 250 électeurs. Il y a habituellement un bureau de scrutin par section de vote. La règle de base est que chaque bureau de scrutin doit se trouver dans la section de vote correspondante. Cela dit, le directeur du scrutin peut, s'il le juge indiqué, réunir plusieurs bureaux de scrutin en un centre de scrutin. En pratique, la plupart des bureaux de scrutin sont regroupés de cette façon.

Avant chaque élection, les directeurs du scrutin sont chargés de trouver dans les sections de vote des locaux pouvant accueillir les bureaux de scrutin ou les centres de scrutin. Ces derniers peuvent réunir un maximum de 15 bureaux de scrutin. Si possible, les bureaux doivent se trouver dans un édifice public, à un endroit central et à proximité des électeurs, et répondre à des normes d'accessibilité précises, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.¹⁸ Les directeurs du scrutin peuvent engager des discussions préliminaires avec les propriétaires des lieux en vue de leur location, mais ils ne peuvent pas signer de bail avant la délivrance des brevets, à moins d'en avoir reçu l'autorisation du directeur général des élections, qui n'est habituellement pas accordée avant que l'élection ne soit imminente.

Le directeur du scrutin envoie une carte d'information de l'électeur (CIE) à tous les électeurs inscrits de la circonscription. L'électeur y trouve l'adresse de son bureau de scrutin, les dates et les heures du vote, et le numéro de téléphone à composer pour obtenir de plus amples renseignements.¹⁹ S'il faut changer l'adresse d'un bureau de scrutin (par exemple en raison d'une indisponibilité imprévue des lieux), le directeur du scrutin imprime et envoie une CIE révisée aux électeurs concernés. Si le changement se produit trop tard pour que cette carte puisse être envoyée²⁰, les électeurs sont informés du changement par les médias et par un travailleur électoral posté à l'entrée du bureau de scrutin fermé.

L'adresse des lieux de scrutin et tout changement à cet égard sont communiqués directement aux candidats, car la Loi autorise ces derniers ou leurs représentants à assister au scrutin et au dépouillement des votes²¹. Cette information est aussi affichée sur le site Web d'Élections Canada. À la demande d'un parti lors de la 41^e élection générale, toutes les adresses ont aussi été communiquées aux partis politiques à qui on a demandé de façon spécifique de ne pas fournir ces renseignements aux électeurs.²² Compte tenu de la nature statique de

¹⁸ Le 2 mai 2011, jour de l'élection, on dénombrait 64 477 bureaux de scrutin situés dans 15 260 lieux de scrutin. De plus, 1 669 bureaux de scrutin itinérants avaient été installés dans 4 865 établissements.

¹⁹ *Loi électorale du Canada*, art. 95.

²⁰ *Ibid.*, art. 102. Dans le Rapport sur les évaluations de la 41^e élection générale tenue le 2 mai 2011 publié par Elections Canada,

il est indiqué qu'un total de 326 bureaux de scrutin ordinaires (0,5 %) et 38 bureaux de vote par anticipation (0,8 %) ont changé d'adresse après l'envoi des CIE. Pour 274 des bureaux ordinaires, on a eu le temps de poster une CIE révisée. Les 52 autres bureaux, desservant environ 19 000 électeurs dans 26 circonscriptions, ont changé d'adresse moins de six jours avant le jour du scrutin.

²¹ *Loi électorale du Canada*, art. 135-140, 283-291.

²² En avril 2011, à la demande d'un parti, Elections Canada a envoyé à tous les partis politiques un fichier contenant les adresses de tous les lieux de scrutin pour la 41^e élection générale, accompagné d'un message indiquant que des changements pourraient avoir lieu. Ainsi, les partis étaient priés de s'assurer que les utilisateurs du fichier respectent les interdictions suivantes : ne pas

Communications des partis et des candidats avec les électeurs individuels – ce qui est permis, ce qui ne l'est pas

Aux termes de la Loi (article 110 et alinéa 111f), la principale restriction à l'utilisation des renseignements personnels contenus dans les listes électorales est qu'il est interdit aux partis, aux candidats et aux députés d'utiliser *sciemment* ces renseignements à des fins autres que : a) la communication avec des électeurs; b) une élection ou un référendum fédéral. Pour qu'il y ait infraction, il faut prouver non seulement qu'il y a eu utilisation abusive, mais aussi que la personne connaissait la source de l'information et la nature de son utilisation.¹²

Les communications avec les électeurs peuvent prendre diverses formes, dont le porte-à-porte. La publicité électorale – c'est-à-dire la diffusion, au cours d'une période électorale, d'un message publicitaire favorisant ou contrecarrant un parti ou l'élection d'un candidat, notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé le parti ou le candidat¹³ – est permise, à condition qu'il soit indiqué dans la publicité que sa diffusion est autorisée par l'agent officiel du candidat ou par l'agent enregistré du parti.¹⁴ Les appels pour « faire sortir le vote » sont également permis.

Par contre, il est interdit de volontairement empêcher ou s'efforcer d'empêcher un électeur de voter.¹⁵ De même, il est interdit d'inciter une personne à s'abstenir de voter (ou à voter pour ou contre un candidat donné) « par quelque prétexte ou ruse ».¹⁶ Enfin, il est interdit de faire ou de publier sciemment une fausse déclaration concernant la réputation ou la conduite personnelle d'un candidat ou d'une personne qui désire se porter candidat avec l'intention d'influencer les résultats de l'élection.¹⁷

Ces interdictions sont formulées de façon assez englobante. Les interdictions énoncées aux alinéas 281g) et 482b) ne sont pas liées à une technologie ou à un moyen d'obstruction particulier. Quant à l'alinéa 482b), il s'appliquerait aussi bien aux stratagèmes employés pour décourager les électeurs de voter selon leur préférence (par exemple prétendre faussement appeler au nom d'un autre candidat) qu'à ceux employés pour supprimer le vote (par exemple informer faussement les électeurs que leur lieu de vote a changé).

Toutefois, ces interdictions sont assorties de sanctions relevant des tribunaux pénaux, et non de pénalités administratives. Ainsi, la seule façon d'intervenir en cas d'infraction est de mener une enquête, qui peut donner lieu à des poursuites criminelles. Comme il est expliqué plus en détail dans le présent rapport, les outils restreints dont nous disposons pour recueillir de l'information font que les procédures à suivre pour ce faire sont habituellement longues et très exigeantes. Il existe également un déséquilibre important entre la durée et les exigences de ces procédures et

¹² La Loi électorale du Canada ne traite pas de la collecte ou de la communication des renseignements personnels par les entités politiques. La nécessité de prouver que la personne qui a utilisé l'information savait qu'elle provenait d'une liste électorale (par opposition à une autre source) réduit les chances de succès de la poursuite. Cette situation pourrait restreindre les mécanismes possibles de renforcement de l'imputabilité quant à la protection et à l'utilisation des renseignements personnels contenus dans les listes.

¹³ Loi électorale du Canada, art. 319.

¹⁴ Ibid., art. 320.

¹⁵ Ibid., al. 281g); infraction à l'al. 491(3)d).

¹⁶ Ibid., al. 482b).

¹⁷ Ibid., art. 91; infraction à l'al. 486(3)c).

de logiciels commerciaux qui facilitent la fusion, par les partis politiques, des renseignements contenus dans les listes électorales avec leurs propres renseignements sur les électeurs. Ces bases de données peuvent contenir beaucoup plus de renseignements, dont le numéro de téléphone et l'adresse postale, que les campagnes locales et le parti auquel elles sont affiliées mettent en commun leurs renseignements sur les électeurs dans la base de données du parti afin d'augmenter la quantité de renseignements à la disposition pour la circonscription. Les partis tiennent ces bases de données surtout pour savoir qui les appuie (ou ne les appuie pas) afin de faciliter la communication avec les électeurs lors des campagnes et, par exemple, de faire sortir le vote.⁹

L'évolution des nouvelles technologies et leur utilisation accrue par les participants au processus électoral permettent à ceux-ci de cibler des segments de l'électorat et de communiquer avec les électeurs plus facilement et efficacement. Une gamme croissante de mécanismes sont utilisés à cette fin, dont des appels de vive voix ou automatisés et des débats interactifs au téléphone, autant d'occasions pour les partis et les candidats de diffuser leur message et d'encourager la participation.

Ces outils ne sont pas coûteux et relativement faciles à utiliser. Ils présentent donc d'importants avantages pour le processus électoral. Cependant, ce sont justement ces qualités, combinées à la capacité de certains outils de dissimuler l'origine réelle de la communication, qui en font des outils de choix pour ceux qui veulent tromper les électeurs.

Ainsi, aux États-Unis, on observe depuis une décennie des cas de pratiques trompeuses¹⁰ perpétrées au moyen d'appels automatisés ou de sites Web. Par exemple, des électeurs de Kansas City et de Virginie ont reçu en 2006 des appels automatisés les informant de façon mensongère du changement d'adresse de leur lieu de scrutin¹¹. En plus de porter atteinte aux droits constitutionnels des électeurs, de telles pratiques minent la confiance des électeurs ainsi que la capacité des partis politiques et des candidats à communiquer efficacement avec eux et à stimuler la participation électoral.

⁸ Voir Colin J. Bennett et Robin M. Bayley, *Les partis politiques fédéraux du Canada et la protection des renseignements personnels : une analyse comparative*, Ottawa, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, 2012, p. 18, 40 et suiv. www.priv.gc.ca/information/pub/pp_201203_f.asp.

⁹ *Ibid.*, p. 18-19.

¹⁰ On utilise dans le présent document le terme « pratiques trompeuses » plutôt que celui, courant mais plus restreint (à certains égards), de « suppression du vote ». Dans son manuel sur les poursuites relatives aux infractions électorales, le département de la Justice-Unis définit comme suit la suppression du vote : « Les manœuvres de suppression du vote visent à assurer l'élection du candidat souhaité en empêchant les électeurs réputés être favorables à ses rivaux de se rendre au bureau de vote. Ces manœuvres peuvent prendre la forme suivante : fournir de faux renseignements à la population – ou à un segment particulier de la population – sur les critères d'admissibilité au vote, les conséquences du vote sur le statut de citoyen, les dates du vote des absents ou leurs critères d'admissibilité, la date du scrutin, les heures du vote, ou le bureau de scrutin auquel se rendre. Actuellement, aucune loi fédérale d'application criminelle n'interdit expressément les activités de suppression du vote de cette sorte ». Voir Craig C. Donnamo, *Federal Prosecution of Election Offenses*, 7^e éd., Depl. of Justice, 2007, p. 61.

Élections Canada préfère l'expression « pratique trompeuse », qui est plus générale et englobe aussi le fait de se faire passer pour des rivaux politiques, ce qui ne vise pas à supprimer le vote, mais altère le processus électoral.

¹¹ Voir Common Cause, Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law and Century Foundation, *Deceptive Practices 2.0: Legal and Policy Responses*, Washington, Common Cause, 2008.

Afin de comprendre les implications des appels trompeurs effectués lors de la 4^e élection générale et la nécessité d'une réforme législative, il est indispensable de fournir un aperçu des règles qui, à l'heure actuelle, s'appliquent ou ne s'appliquent pas dans de tels cas. Dans cette partie du rapport, on décrit les dispositions pertinentes de la *Loi électorale du Canada*, on mentionne d'une part que les principales lois fédérales relatives à la protection des renseignements personnels ne s'appliquent pas aux partis politiques, et on explique d'autre part que certaines dispositions de la *Loi sur les télécommunications* et bon nombre de Règles sur les télécommunications non sollicitées, établies par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), concernant le telemarketing et les appels automatisés, s'appliquent bel et bien aux entités politiques. Finalement, on mentionne certaines dispositions du *Code criminel*.

A. *Loi électorale du Canada*

Les communications par des entités politiques avec les électeurs sont essentielles au processus démocratique. Pour les partis politiques et les candidats, le but de toute campagne électorale est de convaincre les électeurs de voter, et de voter pour un candidat particulier. Plusieurs moyens peuvent être employés à cette fin, et dans bien des cas, le contact direct entre le candidat (ou son équipe) et l'électeur est un aspect essentiel de la campagne.

Afin de faciliter ces communications, le Parlement a inclus dans la Loi plusieurs dispositions exigeant la transmission aux partis, aux candidats ou aux députés de renseignements sur les électeurs, au moyen des listes électorales (articles 93, 104.1, 107, 109 et 45). Ces listes contiennent les nom, adresses (postale et municipale) et identificateur numérique de chaque électeur⁷. Elles ne contiennent pas leurs numéros de téléphone.

La Loi n'impose aucune obligation aux destinataires des listes quant à la protection et au contrôle de l'accès aux renseignements personnels qu'elles contiennent. Elections Canada leur fournit toutefois des lignes directrices administratives comprenant des pratiques exemplaires relatives à la protection des renseignements personnels contenus dans les listes. Cependant, ces lignes directrices ne sont pas exécutives.

Elections Canada possède peu de renseignements sur la façon dont les partis politiques gèrent les renseignements personnels. En effet, peu d'information circule sur la façon dont les renseignements sont recueillis, leur source et les motifs de leur utilisation, si les renseignements sont communiqués et si oui à qui, ni si les partis ont des mesures en place pour contrôler ou limiter l'utilisation qui en est faite. Elections Canada croit savoir qu'il existe un certain nombre

⁷ Quatre listes sont distribuées aux candidats et aux partis en période électorale, soit les listes préliminaires, les listes préliminaires à jour, les listes révisées et les listes officielles. Les députés de chaque circonscription et les partis enregistrés qui y ont soutenu un candidat reçoivent les listes définitives de la circonscription produites après l'élection. Les députés reçoivent également, chaque année, les listes électorales de leur circonscription, tout comme les partis qui en font la demande, pourvu qu'ils aient soutenu un candidat dans cette circonscription à la dernière élection.

concernant les messages vocaux. Le projet de loi prévoit aussi que les entreprises et autres personnes embauchées pour communiquer des messages vocaux doivent fournir certains renseignements au directeur général des élections. Enfin, il érige en infraction le fait de contrevenir à l'une ou l'autre des dispositions susmentionnées. Ce projet de loi n'a pas encore franchi l'étape de la deuxième lecture.

Situation actuelle

Le commissaire a reçu des plaintes de plus de 1 400 électeurs de 247 circonscriptions, qui auraient reçu des appels les induisant en erreur quant à l'adresse de leur bureau de scrutin, ou des appels qu'ils ont qualifiés d'impolis, de harcelants ou d'irritants, en raison de l'heure ou de la fréquence de ces appels. Parmi les plaignants, 252 provenaient de la circonscription de Guelph. L'enquête se poursuit et au moment d'aller sous presse, aucune accusation n'avait été déposée.

De mars à décembre 2012, 19 pétitions ont été déposées à la Chambre des communes au sujet des événements survenus pendant la 41^e élection générale. La plupart d'entre elles réclamaient une enquête exhaustive et indépendante, et l'une d'entre elles demandait que les députés « adoptent immédiatement une loi qui conférerait à Elections Canada la capacité de rétablir la confiance du public à l'égard du processus électoral canadien^c ». Dans ses réponses aux pétitions, le gouvernement a d'abord convenu de l'importance de maintenir la confiance des Canadiens en l'intégrité du système électoral. Il a ensuite fait part de son intention d'effectuer un examen global de la *Loi électorale du Canada*, au cours duquel il tiendrait compte, entre autres, des recommandations attendues du directeur général des élections et de celles du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Le 23 mars 2012, sept personnes ont déposé à la Cour fédérale des requêtes distinctes visant à faire annuler les résultats de la 41^e élection générale dans chacune de leurs circonscriptions, conformément à l'alinéa 52(1)(b) de la Loi. Les motifs suivants ont été invoqués : des appels téléphoniques ont été faits volontairement à des électeurs appuyant les candidats de partis en particulier afin de leur transmettre de faux renseignements au sujet de leur lieu de scrutin, et ces appels frauduleux ont influé sur les résultats de l'élection. Les circonscriptions touchées sont Don Valley-Est (Ontario), Nipissing-Timiskaming (Ontario), Winnipeg-Centre-Sud (Manitoba), Elmwood-Transcona (Manitoba), Saskatoon-Roseholm-Biggar (Saskatchewan), Ile de Vancouver-Nord (Colombie-Britannique) et Yukon. La requête en contestation de l'élection dans Don Valley-Est a par la suite été retirée. L'affaire a été entendue par un juge de la Cour fédérale en décembre 2012, mais, en date du 15 mars 2013, aucune décision n'avait encore été rendue.

En juin 2012, une autre requête a été déposée par le candidat du Parti Marijuana dans Guelph pour contester l'élection dans cette circonscription. Le requérant affirme que des appels inappropriés, qui semblaient provenir d'Elections Canada et dirigeaient les électeurs vers des bureaux de scrutin inexistant, auraient influé sur les résultats de l'élection, c'est-à-dire le nombre de votes exprimés en sa faveur. Cependant, il n'avance pas que le député intime, dont les partisans ont aussi été la cible de tels appels, n'aurait pas été élu. Le député intime a présenté une demande en radiation pour un certain nombre de motifs, notamment que la requête a été déposée trop tard. La demande en radiation a été entendue par un juge de la Cour supérieure de justice de l'Ontario le 29 octobre 2012 et, en date du 15 mars 2013, la décision n'avait pas été rendue.

Enfin, le 12 octobre 2012, le projet de loi C-453, qui émane d'un député et s'intitule *Loi modifiant la Loi électorale du Canada (messages vocaux frauduleux en période électorale : prévention et poursuites judiciaires)*, a été déposé et lu pour la première fois à la Chambre des communes. Le projet de loi vise à modifier la *Loi électorale du Canada* afin d'ériger en infraction le fait, pendant une période électorale, de communiquer sciemment des faux renseignements, de se présenter frauduleusement comme un fonctionnaire électoral dans des messages vocaux relatifs à l'élection, ou de contribuer à de telles communications frauduleuses. De plus, il prévoit que les partis enregistrés, les candidats, les tiers qui font de la publicité électorale et les associations de circonscription doivent, sur demande, fournir au directeur général des élections ou au commissaire aux élections fédérales certains renseignements

^c Chambre des communes, *Journaux*, 41^e législature, 1^{re} session, n^o 94, 12 mars 2012.

^e Voir la pétition déposée par M. Kevin Lamoureux (Winnipeg-Nord) le 12 juin 2012.

Enquête sur les plaintes provenant d'autres circonscriptions

À l'extérieur de Guelph, les plaintes au sujet d'appels inappropriés se sont échelonnées sur une plus longue période. Bien qu'un certain nombre de plaintes aient été reçues pendant la 41^e élection générale et dans les mois qui ont suivi, le commissaire aux élections fédérales³ en a reçu plus d'un millier après les reportages du 23 février 2012.

Certains plaignants ont indiqué avoir reçu, le jour de l'élection ou autour de cette date, des appels téléphoniques de vive voix ou enregistrés d'une personne qui, selon bon nombre d'entre eux, prétendait appeler au nom d'Élections Canada, pour les aviser du changement d'adresse de leur bureau de scrutin. Dans presque tous les cas, la nouvelle adresse était plus éloignée du lieu de résidence de l'électeur et moins accessible.

Certains plaignants auraient aussi reçu des appels irritants, en raison de l'heure ou de la fréquence des appels, dans les semaines qui ont précédé le jour de l'élection, prétendument pour recueillir des appuis en faveur d'un candidat ou d'un parti politique fédéral en particulier. Des enquêteurs d'Élections Canada ont ensuite communiqué avec les représentants des partis et des candidats au nom desquels les appels auraient été effectués, et ces personnes ont pour la plupart nié avoir effectué de tels appels ou y avoir contribué.

Comparaison du directeur général des élections devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre

En raison de la couverture médiatique de février 2012 et du débat public qui s'en est suivi, le directeur général des élections a demandé à comparaître devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre afin d'expliquer des aspects importants des processus d'administration et d'enquête d'Élections Canada. Cette comparution a eu lieu le 29 mars 2012. Ce jour-là, le directeur général des élections a déclaré que près de 800 plaintes⁴ avaient été reçues au sujet de cas précis d'appels inappropriés ou frauduleux. Il s'est engagé à présenter, au plus tard le 31 mars 2013, un rapport qui examinerait les défis posés par de tels appels et recommanderait des améliorations au cadre législatif.

Autres faits connexes

Le 12 mars 2012, la Chambre des communes a adopté la motion suivante à l'unanimité :

Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait, d'ici les six prochains mois, présenter des amendements à la Loi électorale du Canada ainsi qu'à toute autre loi au besoin afin de garantir que : a) les pouvoirs d'enquête d'Élections Canada soient renforcés en accordant au Directeur général des élections le pouvoir d'exiger de tous les partis politiques le dépôt des documents nécessaires pour assurer leur conformité avec la Loi électorale; b) toutes les compagnies de télécommunications fournissant des services de contacts avec les électeurs au cours d'une

³ Le commissaire aux élections fédérales est titulaire d'une charge créée par la loi et responsable de l'exécution de la *Loi électorale du Canada* et de la *Loi référendaire*. Il est nommé par le directeur général des élections conformément à l'article 509 de la *Loi électorale du Canada*.

⁴ Il s'agit du nombre de cas d'appels inappropriés signalés par des électeurs, et non pas du nombre de communications reçues d'électeurs indignés ou demandant une intervention. Lors de sa comparution devant le comité le 29 mai 2012, le directeur général des élections a indiqué que le nombre de plaintes concernant de présumés appels frauduleux excédait alors 1 100. Il se situe actuellement à un peu plus de 1 400.

Il a été établi que le téléphone de Pierre Poutine a uniquement servi à appeler deux numéros, tous deux assignés à une entreprise de diffusion de messages vocaux d'Edmonton, qui a également fourni des services à une campagne dans Guelph.

L'individu a l'origine des appels a été accepté comme client par l'entreprise de diffusion de messages vocaux. Les dossiers de l'entreprise indiquent que 7 676 appels, dont le numéro demandeur correspondait à celui attribué à cet individu, ont été effectués à des numéros de téléphone de Guelph le 2 mai 2011, entre 10 h 03 et 10 h 15 (heure avancée de l'Est). Les numéros de téléphone sur cette liste concordent avec ceux d'une liste de personnes qui n'appuient pas un certain parti politique, liste qui aurait pu être obtenue de la base de données de ce parti.

L'individu a utilisé un faux nom et une fausse adresse dans ses communications avec l'entreprise (Pierre Jones, au 54, rue Lajoie, à Joliette, au Québec). Cette adresse n'existe pas à Joliette. Il a utilisé PayPal pour payer les services de l'entreprise, et a fourni à PayPal les mêmes faux nom et adresse. Les paiements (d'un montant total de 162,10 \$) ont été faits au moyen de trois cartes Visa prépayées, achetées dans deux magasins Shoppers Drug Mart à Guelph. Tous les paiements ont été effectués depuis un ordinateur avec la même adresse IP², par l'entremise d'un serveur mandaté, qui permet à l'utilisateur de dissimuler l'emplacement de l'ordinateur. L'individu a aussi utilisé le serveur mandaté pour communiquer avec l'entreprise de diffusion de messages vocaux à certaines occasions.

À d'autres occasions, l'individu a communiqué avec cette entreprise à partir d'une adresse IP associée au bureau de campagne d'un candidat dans la circonscription de Guelph. Le personnel de ce bureau a utilisé la même adresse IP pour ses communications légitimes avec l'entreprise, ainsi que pour l'accès à la base de données du parti politique. Les appels aux électeurs ont été effectués par l'entreprise de diffusion de messages vocaux au moyen de la technologie de services de téléphonie sur protocole Internet (VoIP). Les appels VoIP se font par ordinateur et sont transmis, par Internet, aux téléphones des destinataires. Cette technologie permet au fournisseur du service de programmer, au gré du client, le numéro qui apparaîtra sur l'afficheur des destinataires. Il est donc possible que ce numéro n'ait rien à voir avec l'origine réelle des appels.

Divulguation par les médias en février 2012 de documents judiciaires sur l'enquête

Après la divulgation de ces renseignements dans les premiers articles parus le 23 février 2012 et les jours suivants, plus de 40 000 communications ont été reçues de la part d'électeurs. La plupart expriment de l'indignation à l'idée qu'on tente d'affaiblir le processus électoral par des appels mensongers ou trompeurs aux électeurs. Toutefois, bon nombre d'électeurs de partout au pays ont signalé des cas précis d'appels inappropriés.

² L'adresse de protocole Internet (IP) est une adresse numérique attribuée à tout ordinateur qui utilise le protocole Internet pour communiquer. On peut déterminer l'adresse physique d'un ordinateur connecté à Internet à partir de l'adresse IP, en consultant la base de données du fournisseur d'accès Internet.

Les recommandations contenues dans le présent rapport visent à prévenir différentes formes de communications trompeuses avec les électeurs et ne se limitent pas aux actes commis lors de la 41^e élection générale. Cela dit, il est important de rappeler les circonstances qui ont donné lieu au présent rapport et à ses recommandations. Cette partie du rapport fait le point sur ce que l'enquête a jusqu'ici révélé au public sur les événements dans Guelph et dans d'autres circonscriptions, ainsi que sur les diverses démarches subséquentes au Parlement et devant les tribunaux.

Premiers appels et plaintes (dans Guelph et ailleurs)

Les journées précédant le jour du scrutin, le jour de l'élection même (le 2 mai 2011) et les journées suivantes, Elections Canada a reçu un certain nombre de plaintes au sujet d'appels automatisés, prétendument d'Elections Canada, les avisant à tort du changement de leur lieu de scrutin (principalement dans Guelph, mais aussi dans d'autres circonscriptions).

L'organisme a également reçu d'autres plaintes d'électeurs faisant état d'appels répétés, irritants, voire agressifs, tantôt automatisés, tantôt de vive voix; d'autres appels auraient été reçus tard le soir, des jours de fête religieuse, ou de numéros accompagnés d'un indicatif régional américain. Ces appels auraient été faits au nom de candidats qui, souvent, ont ensuite nié en être à l'origine. Dans un cas, un centre d'appels professionnel a reconnu que certains électeurs avaient reçu de l'information erronée concernant leur lieu de scrutin en raison de données inexactes ou périmées.

Enquête sur les plaintes dans Guelph

L'information qui suit est déjà du domaine public¹. Elle est résumée ici afin de mettre le rapport en contexte, et non pour sous-entendre ou présumer le résultat de l'enquête.

De nombreux électeurs de la circonscription de Guelph se sont plaints d'appels reçus vers 10 h, le 2 mai 2011. La voix à l'appareil a été décrite comme une voix féminine enregistrée prétendant appeler de la part d'Elections Canada. Le message informait l'électeur que, comme l'on s'attendait à une augmentation de la participation électorale, son lieu de scrutin avait changé d'adresse. Rien n'était vrai : l'appelante ne représentait pas Elections Canada, et aucun lieu de scrutin n'avait changé d'adresse dans cette circonscription.

Le numéro indiqué sur l'afficheur des destinataires était le même pour tous. L'enquête a révélé plus tard qu'il s'agissait du numéro d'un téléphone cellulaire facturé à l'utilisation et activé le 30 avril 2011. Le nom de l'abonné dans les dossiers de Bell Canada était Pierre Poutine, habitant la rue Séparatiste, à Joliette, au Québec. Ni ce nom ni cette rue n'existent à Joliette.

¹ Les données suivantes sont fondées sur l'information rendue publique grâce aux dossiers de la cour pendant l'enquête du commissaire aux élections fédérales.

La réponse aux incidents survenus lors de la dernière élection générale doit concilier des valeurs et des intérêts divergents. Les nouvelles technologies présentent pour les partis politiques et les candidats un immense potentiel de collecte de données permettant de cibler et de joindre les électeurs. Plus important encore, pour les électeurs, les communications avec les candidats et les partis sont au cœur de leur participation effective au processus électoral, l'essence même du droit de vote. Tant les électeurs sondés que les participants à la table ronde ont, dans l'ensemble, convenu que la capacité de bien communiquer avec les électeurs était cruciale. Parallèlement, toutefois, les Canadiens et les experts s'entendent pour dire qu'il faut absolument protéger les renseignements personnels des électeurs et préserver la confiance en l'intégrité du processus électoral.

Sur ce plan, notre régime doit être amélioré. Certes, les partis politiques et les candidats doivent continuer de pouvoir communiquer efficacement avec les électeurs, mais des mesures doivent être prises pour assurer une protection minimale des renseignements personnels et prévenir les communications trompeuses.

De même, les difficultés rencontrées au cours de l'enquête sur les appels trompeurs effectués pendant la 41^e élection générale ont démontré que le commissaire doit être mieux outillé pour mener ses enquêtes. Dans le présent rapport, nous recommandons des outils qui existent déjà dans d'autres régimes fédéraux de nature régulatoire et qui sont déjà à la disposition de plusieurs autres organismes de gestion électoral.

Evidemment, les mesures législatives ne peuvent à elles seules prévenir une conduite inappropriée. Tous les participants au processus électoral se doivent d'agir de façon à respecter et à promouvoir les valeurs démocratiques et la primauté du droit.

Les méthodes de financement illégales, les dépassements des plafonds de dépenses et les communications trompeuses qui ont fait scandale, tant au niveau fédéral que provincial, soulèvent des questions troublantes pour les électeurs. Ce n'est pas uniquement une affaire de conformité à la loi : c'est aussi une question de valeurs et de fair-play. La ligne de démarcation entre un acte qui s'inscrit dans le cadre normal d'une concurrence électoral saine et dynamique et un acte qui mine la légitimité d'une élection risque de devenir de plus en plus floue.

Ainsi, chacun devrait se préoccuper du fait que, selon le sondage mentionné plus haut, les électeurs sont plus enclins à indiquer qu'ils font peu confiance (46 %), voire pas du tout (10 %), aux partis politiques fédéraux. C'est la raison pour laquelle le présent rapport ne porte pas strictement sur les exigences de la loi : on y recommande aussi d'envisager l'adoption de codes de conduite par les partis politiques, pour eux-mêmes et leurs partisans.

Mais des codes de conduite ne suffisent pas. La législation électoral e doit être assez forte, non seulement dans ses sanctions, mais aussi par les outils qu'elle fournit pour détecter efficacement des actes répréhensibles. Autrement, il existe un danger réel que les participants décident qu'il est plus avantageux d'ignorer les règles que de les respecter, surtout s'ils pensent que leurs rivaux font de même. Bien que la confiance à l'égard du processus électoral demeure élevée (85 %, selon le sondage auprès des électeurs), il faut éviter de la tenir pour acquise. En fin de compte, c'est la capacité du processus électoral de jouer son rôle fondamental, soit légitimer le pouvoir politique, qui est en jeu.

Le présent rapport fait suite aux incidents survenus lors de la 41^e élection générale du 2 mai 2011, concernant des communications trompeuses avec les électeurs. Même si l'enquête du commissaire aux élections fédérales se poursuit et l'ampleur de ces incidents et l'identité des personnes en cause restent à établir, la nature des actes commis est bien connue. La réaction du public à ces incidents témoigne de l'importance que les Canadiens accordent à l'intégrité de leur processus électoral et de la nécessité de prendre des mesures pour éviter que de tels incidents ne se reproduisent.

Ce rapport est le premier de deux rapports de recommandations thématiques présentés à la suite de la 41^e élection générale. Vu l'importance des enjeux et la nécessité de prendre des mesures à temps pour la prochaine élection générale, il fallait aborder immédiatement la question des communications trompeuses. Le second rapport traitera de façon plus générale du besoin de réviser et de moderniser les mécanismes de conformité et d'exécution de la *Loi électorale du Canada*, afin de les rendre plus efficaces et mieux adaptés au caractère régulateur du régime. Nous prévoyons présenter ce second rapport au printemps 2014.

Comme il a été indiqué au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le 29 mars 2012, l'objectif de ce premier rapport est d'examiner les mesures de prévention et d'exécution de la Loi qui devraient être prises concernant les communications trompeuses. Si certaines mesures proposées sont de nature administrative, la plupart requièrent une modification législative.

Le rapport s'appuie sur un document de discussion publié début novembre 2012. En préparation de ce rapport, Elections Canada a consulté les électeurs canadiens, et, à l'aide du document de discussion, des partis politiques et des experts sur les questions en jeu. Ces consultations visaient à recueillir leurs préoccupations et leurs opinions concernant les communications d'Elections Canada et des entités politiques avec les électeurs, dans le cadre du processus électoral.

Les services d'une firme ont été retenus pour mener un sondage téléphonique auprès de 1 011 électeurs de la population générale, afin d'évaluer leurs opinions et leurs attitudes sur certaines questions liées aux communications avec les électeurs. Le sondage a été mené du 21 novembre au 2 décembre 2012. Le rapport complet se trouve sur le site Web d'Elections Canada, à www.elections.ca.

De même, Elections Canada a confié à l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), un centre d'études et de recherches établi à Montréal, la tâche d'organiser et d'animer une table ronde d'une journée avec des experts et des intervenants de plusieurs disciplines. Cette table ronde visait à recueillir de l'information et des conseils pour le directeur général des élections sur les façons possibles d'améliorer le processus électoral canadien. Un lien vers le rapport de l'IRPP se trouve également sur le site Web d'Elections Canada, à www.elections.ca.

Introduction.....	7
1. Chronologie des faits.....	9
2. Contexte juridique.....	15
3. Difficultés rencontrées par les enquêteurs.....	27
4. Recommandations.....	31
Conclusion	45
Annexe.....	47



The Chief Electoral Officer • Le directeur général des élections

Le 26 mars 2013

L'honorable Andrew Scher
Président de la Chambre des communes
Édifice du Centre
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Veuillez trouver ci-joint mon rapport intitulé *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 41^e élection générale*.

Ce rapport fait suite aux incidents survenus lors de la 41^e élection générale du 2 mai 2011, concernant des communications trompeuses avec les électeurs. Présenté conformément à l'article 535 de la *Loi électorale du Canada*, le rapport propose des modifications qu'il est souhaitable, à mon avis, d'apporter à cette loi pour en améliorer l'application.

En vertu de l'article 536 de la Loi, le président doit présenter sans retard ce rapport à la Chambre des communes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le directeur général des élections,

Marc Mayrand

Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs – Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 41^e élection générale

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Egalement disponible sur Internet.

ISBN 978-1-100-54522-6
N° de cat. : SE3-78/2013

1. Canada. Parlement — Elections.
2. Elections — Canada.
3. Corruption électorale — Canada.
4. Campagnes électorales — Canada.
5. Canada. Parlement — Elections, 2011.
6. Elections — Droit — Canada.
1. Titre.
- II. Titre : Preventing deceptive communications with electors – Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada following the 41st general election.
- III. Titre : Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 41^e élection générale.

JL193 E43 2013 324.60971 C2013-980030-1F

© Directeur général des élections du Canada, 2013

Tous droits réservés

Imprimé au Canada

Pour tout renseignement, veuillez vous adresser au :

Centre de renseignements
Elections Canada

257, rue Slater
Ottawa (Ontario)

K1A 0M6

Tél. : 1-800-463-6868

Téléc. : 1-888-524-1444 (sans frais)

ATS : 1-800-361-8935

www.elections.ca



Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs

Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 41^e élection générale

Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs

Recommandations du directeur général des élections du Canada
à la suite de la 4¹e élection générale

